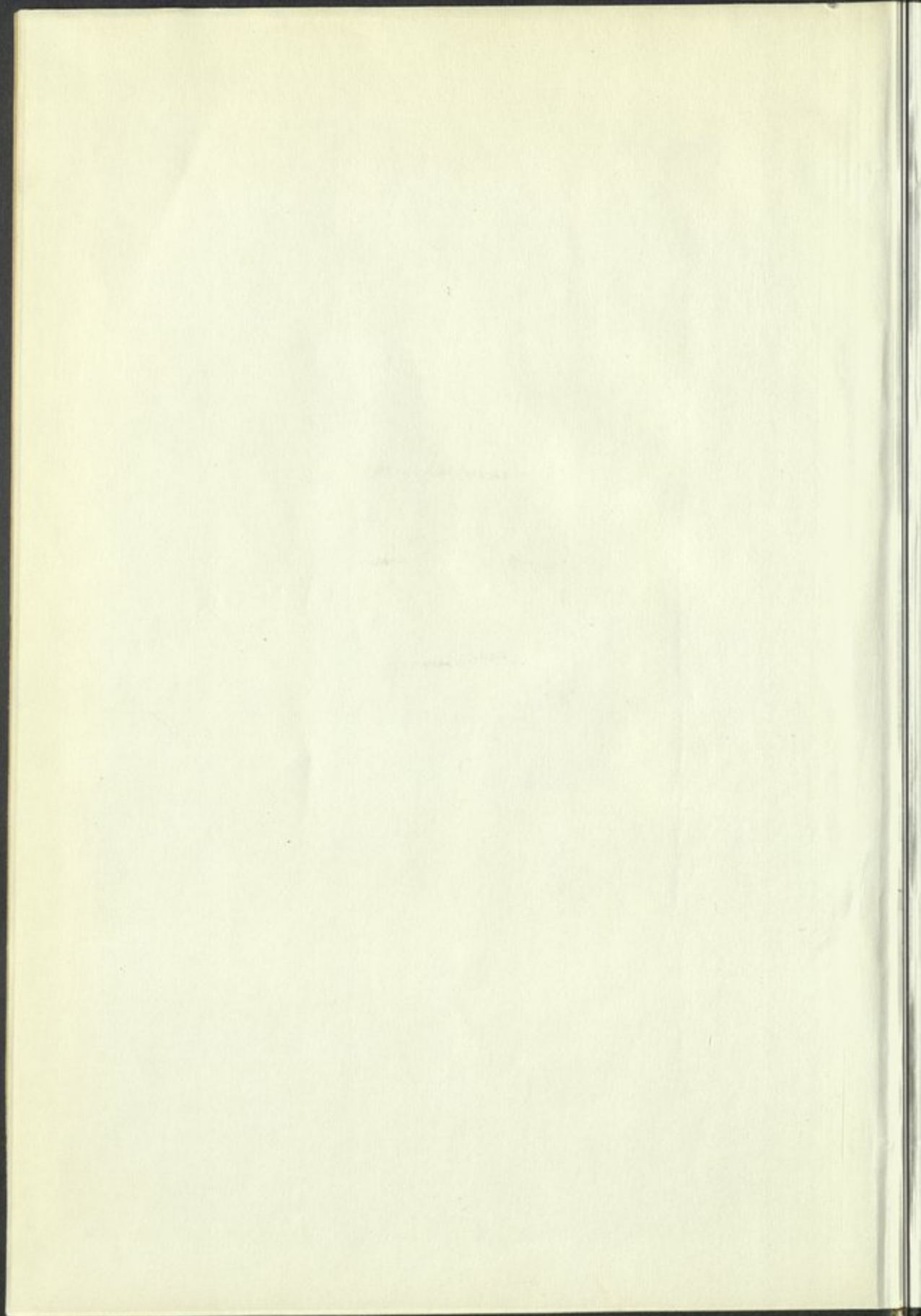


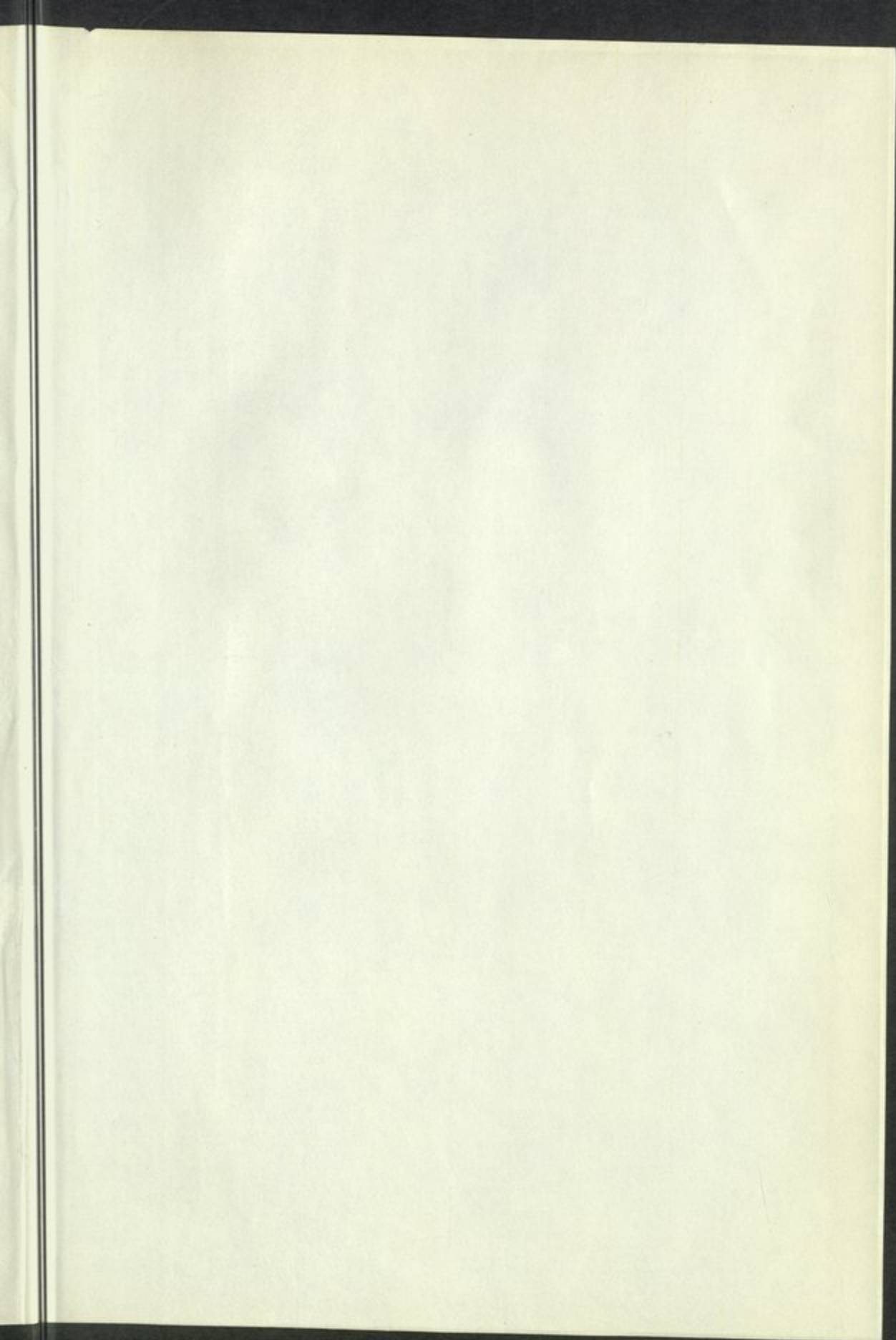
A.U.B. LIBRARY

AMERICAN
UNIVERSITY OF
BEIRUT



PHILIP HITTI COLLECTION





Handwritten text at the top of the page, possibly a title or header.

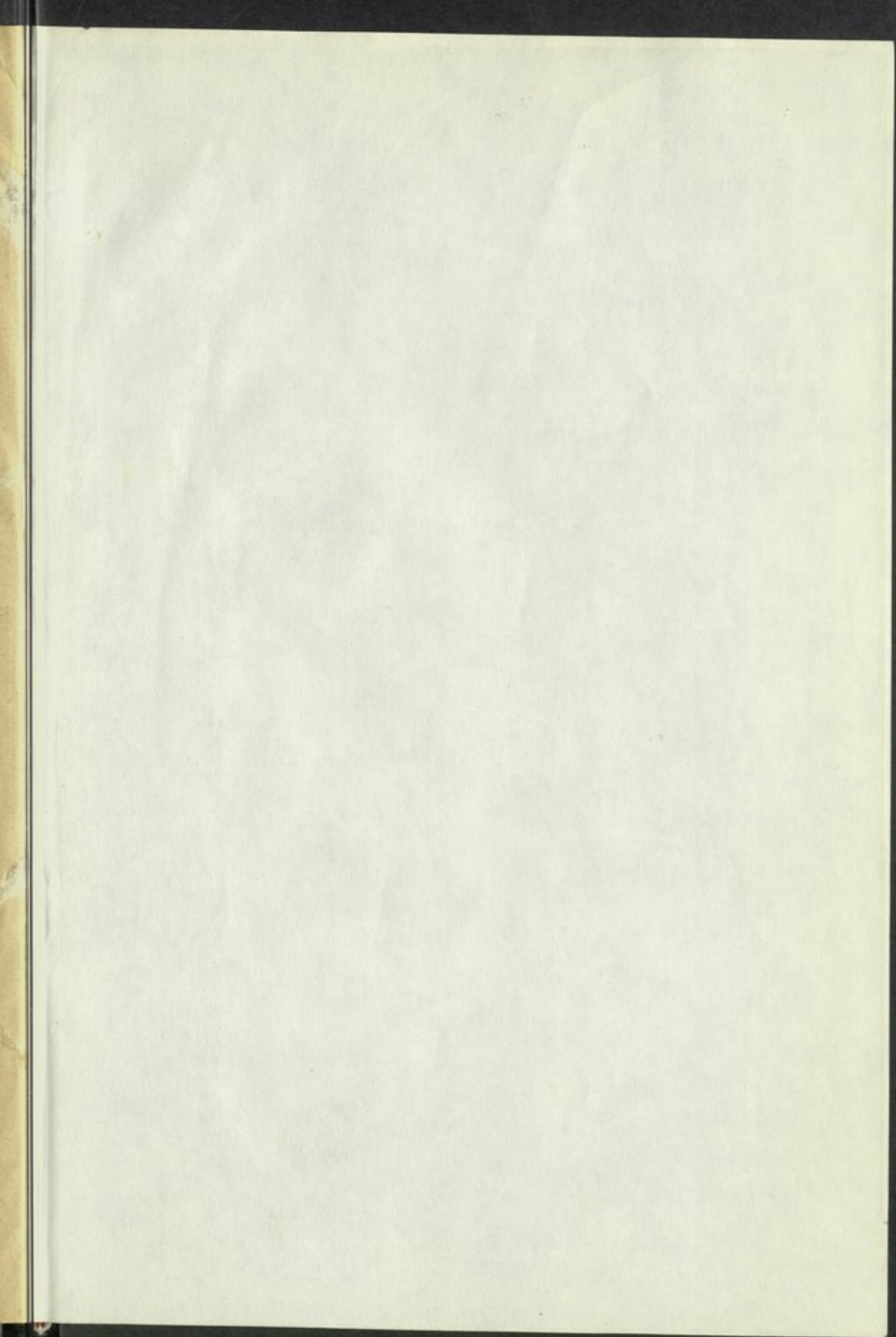
Handwritten text in the upper middle section of the page.

Handwritten text in the middle section of the page.

Handwritten text in the lower middle section of the page.

Handwritten text in the lower section of the page.

Handwritten text at the bottom of the page.



Philip Amiri

320.1
M 812 A
C.1

الدستور والدستورانية

مبادئ القانون الأساسي والعلم السياسي
وتطبيقها في لبنان وسائر البلاد العربية

تأليف

الحامي صبحي محصاني

دكتور في الحقوق (ليون)، ب. ح. (لندن)،
أستاذ المحاكم والقانون الروماني في جامعة بيروت الأميركية
أستاذ الشريعة الإسلامية في معهد الحقوق الفرنسي
رئيس في محكمة الاستئناف اللبنانية ومُدعى عام في المحكمة الشرعية العليا سابقاً
عضو المجتمع العلمي العربي بدمشق

دار العلم للملايين

بيروت

١٩٥٢

عشرة الصفحة والرسالة الفكرية فيليب صبحي محصاني

مع خالص الدلاء والاحترام
من المؤلف

بدمشق ٥٤/٧/٥٨

جميع الحقوق محفوظة

بيروت ، نيسان ، ١٩٥٢

مقدمة



القانون والواقع شيان يترادفان مرة ، ويتفارقان مراراً .
فاذا ترادفا في بلد من البلاد ، كانا دليل النضج السياسي فيه ، وكانا
عنوان الحضارة الحقيقية .

إما إذا تفارقا ، دائماً او في غالب الاحيان ، فذلك دليل إما على
الشيخوخة والتقهقر في الأمة ، او على الطفولة في الحقل السياسي . وفي كلا
الحالين ، يعتبر اختلاف القانون والواقع ضعفاً في كيان الامة ومريضاً في
جهازها . وفي كلا الحالين ، تجب العناية بهذا المرض ، ويجب إيجاد الدواء
الناجع له .

ومن سوء حظ هذه البلاد ، لبنان وسائر البلاد العربية ، انها كانت
منذ قرون عديدة بعيدة ، او خلال عصور مديدة ، تخضع لسيطرة الاجنبي
وحكمه ، ومظامعه ومظالمه ، وكانت فريسة الاضطهاد والاستغلال ، وما
يستتبع كل ذلك من فقر وجهل ، وتفرق وتشتت .

فلا غرو اذن من ان تكون هذه البلاد في عهد الطفولة من حيث
الاستقلال والعلم والحضارة العصرية ، ومن ان نرى فيها تلك الظاهرة التي
نوهنا بها ، ألا وهي الاختلاف بين القانون والواقع ، او بين ما يجب ان
يكون وبين ما هو كائن .

فاذا لمسنا نتائج هذا الاختلاف في بلادنا ، ورأينا القانون شيئاً والواقع
احياناً شيئاً آخر ، ادركنا اننا لا نزال في دور الطفولة في الحياة السياسية

وفي ميدان الحضارة الحديثة ، وادركنا واجبنا الملح لتنمية ثقافتنا من هذه الناحية ، واضطرارنا للعمل والجهاد والنضال والتضحية في سبيل هذا الوطن العزيز ، حتى يأتي ذلك اليوم السعيد الذي نصبح فيه في سن التمييز والرشد ، ويصبح القانون مرآة للواقع .

واني قد جمعت في هذا الكتاب مبادئ القانون الاساسي في هذه البلاد وقارنتها بالنظريات العصرية المقبولة في الامم الراقية . ولقد سبق لي ان لخصت بعضها لطلاب القانون الدستوري في معهد الاكاديمية اللبنانية الزاهر . واني سعيد اليوم بنشرها بعد تنقيحها وزيادة عليها . وغايتي من ذلك اطلاع الكثرة النيرة من مواطني الكرام على حقوقهم وواجباتهم الاساسية ، في عصر لم يعد الحكم فيه وفقاً على الاحكام ، وفي زمن اصبح هذا الحكم فيه مشاعاً بين جميع المواطنين . فالشعب هو الحاكم ، وافراده هم جميعاً اعضاء متساوون في ديموقراطية ، هي مثال النظم الحكمية ، وهم شركاء في هذه الديموقراطية وفي تسيير اداة الحكم فيها ، وفي توجيهها وفق رغباتهم ومصالحهم وآمالهم اجمعين .

بيروت في ١٥ آذار سنة ١٩٥٢ .

صبي محمدي

البَابُ الْأَوَّلُ

مقدمة القانون الدستوري أو الاساسي

القانون

من مظاهر الحياة الاجتماعية في البلاد المتقدمة وجود النظام والسلطة والقانون . ومن ضرورتها ان يحدد القانون حقوق الافراد وواجباتهم في علاقاتهم المتبادلة ، وأن يؤمن المحافظة على تلك الحقوق وهذه الواجبات . وللقانون معان عديدة في اللغة العربية ^١ ، لا بد من توضيحها بإيجاز .

وهي : -

اولاً : المعنى اللغوي العام . وهو يشمل كل قاعدة عامة . فيقال قانون الصحة وقانون لعبة الكرة وما اشبه . وهذا المعنى موافق لاصل الكلمة اليوناني ^٢ .

ثانياً : المدونة أو مجموعة الاحكام ^٣ . فيقال مثلاً قانون العقوبات اللبناني لمجموعة المواد القانونية المتسلسلة التي يتألف منها هذا القانون .

ثالثاً : المعنى الاصطلاحي العام . وهو يطلق على الشريعة اجمالاً ^٤ . فيقال فلان درس القانون الانكليزي أو درس القانون بمعنى انه درس شريعة الانكليز أو درس علم الحقوق .

رابعاً : المعنى الاصطلاحي الخاص ^٥ . وتعريف القانون بهذا المعنى انه

(١) انظر فلسفة التشريع في الاسلام لمؤلف هذا الكتاب، الطبعة الثانية، بيروت، سنة

١٩٥٢، ص ٩ وما بعدها .

(٢) Kanón .

(٣) Code, Codex .

(٤) Le Droit, Law .

(٥) Loi, a law .

كل قاعدة عامة الزامية تتعلق بالمعاملات المدنية . وللقانون بهذا المعنى صفات معينة . وهي انه عام لجميع الناس ، وانه الزامي تسهر الدولة على تنفيذ احكامه ، وانه يتعلق بالمعاملات المدنية لا بقواعد الدين او الاخلاق . وللقانون بمعناه الاصطلاحي مصادر عديدة . منها العرف والعادة ، ومنها التشريع المباشر الصادر عن السلطة التشريعية في الدولة ، ومنها التشريع غير المباشر الصادر عن اجتهاد المحاكم ومؤلفات العلماء . ولا شك في ان اهم مصدر من هذه المصادر ، في معظم الدول الحديثة ، هو التشريع الصادر عن السلطة التشريعية ، كالبرلمان او غيره من المجالس المماثلة .

تقسيم القانون

اصطلح علماء الحقوق اليوم على تقسيم القوانين الى قسمين كبيرين : قسم الحقوق الدولية وقسم الحقوق الداخلية ^١ . فالاول ينقسم قسمين ايضاً : احدهما القانون الدولي العام ، وموضوعه علاقات الدول فيما بينها في السلم والحرب . والثاني القانون الدولي الخاص ، وموضوعه مسائل التبعية ، وتنازع القوانين المختلفة ، في تطبيقها على الاجانب او على المواطنين في معاملتهم مع الاجانب . ثم ان قسم الحقوق الداخلية ينقسم ايضاً الى عام وخاص . فالقانون الداخلي العام هو ما نعلق بالدولة وبالعلاقاتها مع الافراد . ويدخل فيه القانون الاساسي او الدستوري ، وهو يتعلق بتنظيم الدولة الاساسي ، وسيأتي تعريفه قريباً . وكذلك يدخل في القانون الداخلي العام القانون الاداري ، الذي يحدد وظائف الدولة التفصيلية واختصاصها وعلاقاتها مع الافراد ، ويدخل فيه ايضاً قانون العقوبات ، الذي يعين الجرائم التي تعد بحلة بالراحة العامة والامن العام ، ويرتب المجازاة لكل من هذه الجرائم . اما القانون الداخلي الخاص ، فيبحث في علاقات الافراد فيما بينهم . وهو ايضاً على اقسام اهمها : القانون المدني ، ويشمل احكام الاحوال الشخصية ، من زواج وطلاق واث وبنفقة وولاية ووصايا وما يتفرع عن

(١) انظر ايضاً فلسفة التشريع ، ص ١٧ .

كل ذلك من مفاعيل ، ويشمل احكام الاموال والحقوق العينية الواقعة عليها ، واحكام الموجبات والعقود . ثم قانون التجارة ، وهو يبحث في معاملات التجار والشركات التجارية والافلاس والاسناد وغيرها من امور التجارة . ثم قانون العمل ، الذي يحدد حقوق العمال والمستخدمين ، وارباب العمل وما الى ذلك .

تعريف القانون الاساسي او الدستوري

كان درس هذا القانون يدخل قديماً في بحث علم السياسة وعلم الدولة والحكومة بوجه عام . ولكن في اواخر القرن الثامن عشر انفرد القانون الاساسي بدراسة خاصة مستقلة . وكان اول استعماله في اللغة الايطالية ^١ ، ثم انتشر منها الى اللغات الاجنبية الاخرى ^٢ .

اما كلمة « دستور » المستعملة في اللغة العربية ، فأصلها فارسي . ومعناها في الاصل كل قاعدة متبعة . ثم استعمالها العرب بمعنى سجل الجند وبمعنى مجموعة قوانين الملك ^٣ . وبهذا المعنى الاخير استعمالها العثمانيون في مجموعة قوانينهم . ولكن منذ اوائل هذا القرن شاع استعمالها بمعنى القانون الاساسي . وقد اختلف في تعريف القانون الاساسي او الدستوري اختلافاً لا مجال للتوسع فيه . انما نكتفي باتباع التعريف السائد المختار عند علماء اليوم . فالقانون الدستوري بهذا التعريف هو ذلك القسم من القانون الداخلي العام الذي يبحث في شكل الدولة وتكوينها وفي وظائف السلطات الحكومية العليا وفي حقوق الافراد الاساسية .

ويختلف القانون الدستوري عن القانون الاداري بان الاول يتعلق بالحكومة والدولة والسلطات العليا من حيث تكوينها الاساسي ، على حين ان القانون الاداري يبحث في جهاز الادارة التفصيلي وفي تنفيذ المشاريع

(١) Diritto costituzionale . انظر موجز القانون الدستوري ، تأليف مارسل بريلو ،

باريس ، ١٩٤٩ رقم ٢ .

(٢) Constitutional Law, droit constitutionnel .

(٣) جاء في محيط المحيط للمعلم بطرس البستاني ان اصل الكلمة الفارسي مؤلف من « دست »

بمعنى قاعدة ومن « ور » بمعنى صاحب .

العامة . مثاله يعين القانون الدستوري سلطة رئيس الجمهورية والوزراء ، اما القانون الاداري فيعين وظائف المحافظ وقائم المقام وجهاز الشرطة والدرك ونظام المدارس والسجون وما اشبه .
ومن تعريف القانون الاساسي نستخلص ان غايته تشمل المسائل الآتية وهي : -

- اولاً : الدولة وسيادتها وشكلها .
- ثانياً : الحكومة وسلطاتها العليا من تشريعية وتنفيذية وقضائية .
- ثالثاً : الحقوق الاساسية .

البَابُ الثَّانِي

الدول والحكومات

الفصل الاول

معلومات عامة



الامة

ليس تكوين المجتمع ، بمعناه العام ، بسيطاً بحيث يتألف من افراد معلومين بوصفهم افراداً . بل ان تكوينه مركب من افراد ومن مجموعات افراد . وان هذه الجماعات مركبة بدورها من عناصر مختلفة ، تختلف من حيث حجمها واهميتها ، باختلاف الاحوال والبلاد والاعصار . وقد تدرجت هذه المجتمعات من العائلة او القبيلة الى المدينة ثم الى الامة .

فالمجتمع العربي القديم كان مبنياً على القبيلة ، وعلى قرابة العصبه والحلف والموالاة . وكان شيخ القبيلة هو رئيسها وحاكمها وقاضيا وقائدها . فلذا لم يكن في الجاهلية من رباط يربط القبائل المختلفة . بل كانت كل واحدة من هذه القبائل مستقلة عن الاخرى تمام الاستقلال ، وكانت كل منها تنفرد في امور معيشتها الداخلية وفي علاقاتها الخارجية ، من غزو او سلم او محالفة .

وكذلك كانت العائلة عند الرومان هي اساس المجتمع ، وكان رئيسها *Pater familias* وحده يملك الاموال والحقوق ، من دون الافراد الخاضعين لسلطته . وكذلك ايضاً نرى في التاريخ ، لاسيما في تاريخ اليونان القديم وفي تاريخ ايطاليا في القرون الوسطى ، كيف كانت المدينة هي المجتمع

المعترف به . فكان لكل مدينة اميرها ونظمها وجيشها واستقلالها .
وان هذا التدرج في توسع المجتمع القديم وفي توحيد الجماعات الصغيرة
من مدن وعائلات اخذ ينمو شيئاً فشيئاً ، حتى تبلور في مجتمع كبير
هو الامة Nation التي نعرفها ، والتي هي مدار المجتمع الحديث المتمدن .
ويمكن تعريف الامة بانها جماعة من الافراد تربطهم غالباً وحدة اللغة
والتقاليد والعادات والحاجات والمقاصد ، وتربطهم احياناً وحدة الدين
والمعتقدات والعنصر والتاريخ المشترك ^١ .

ونحن نرى ان هذه المقومات المختلفة متقاربة في منشأها ومعناها واثراها .
فان وحدة اللغة تسهل التقارب في الافكار والمقاصد ، وان وحدة العنصر
تفسر وحدة التاريخ ، وان وحدة التقاليد تؤدي الى وحدة العادات
والحاجات ، وهكذا .

وينبغي ان نفهم الوحدة هنا بمعنى واسع ، إذ يكفي الشبه القريب
في بعض الاحيان ، كما نرى مثلاً في لغات الهند المتشابهة او في الاديان
الساوية او ما الى ذلك .

الدولة

لا يشترط في الامة ان تكون خاضعة لسلطة سياسية واحدة . لذلك
ليس من اللازم ان تكون كل امة دولة . مثاله ان الامة البولونية ،
التي تعتبر امة بكل معنى الكلمة لاستكمالها جميع الشروط التي ذكرناها ،
ان هذه الامة كانت في عصر من عصور تاريخها مقسمة بين ثلاث دول :
الروسيا والنمسا وبروسيا . فهي إذن لم تكن دولة موحدة في ذلك
العصر ، على الرغم من كونها امة من دون جدال .
وكذلك ايضاً ليس من اللازم ان تكون كل دولة امة واحدة .
فنحن نرى اليوم وفي الماضي كثيراً من الدول المؤلفة من عدة أمم .

(١) انظر كتاب ماين « القانون القديم » ، وكتاب ده كولانج « المدينة القديمة » ، وكتاب
دوغبي « القانون الدستوري » (رقم ٢٠ وما بعده) ، وكتاب ليكوك (مبادئ العلم السياسي ،
كيمبردج ، ماساتشوستس ، ١٩٢١ ، ص ١٥ وما بعدها) ، وكتاب ماك ايغر « الدولة
الحديثة » (بالانكليزية ، اكسفورد ، ١٩٢٨ ، ص ٢٥ و ٦٩) .

مثاله الدولة البريطانية كانت مؤلفة من الامة الانكليزية ومن الامة الايرلندية ومن الامة الهندية الخ .. فهذه الدولة الكبيرة لا تؤلف امة واحدة ، بل مجموعة من الامم . وكذلك ايضاً نرى الدولة السوفياتية اليوم مؤلفة من امم عديدة ، كالروسية والارمنية والتركانية وغيرها . ولكن ، وان كان معنى الامة غير مرادف لمعنى الدولة ، إلا ان الامة غالباً تؤلف دولة . وإذا لم تكن كذلك فانها لا تتوانى في السعي والمطالبة حتى تصبح دولة مستقلة ، كما فعلت ايرلندا في المدة الاخيرة . ولا شك في اننا نتكلم هنا عن الدولة المستقلة وحدها . اما بحث الدول غير المستقلة وانواعها ووضعها الدولي ، فهو يدخل في موضوع القانون الدولي العام ، ولا علاقة لنا به ^١ . والدولة قانوناً هي مجموعة سياسية من الافراد ، تجمعهم في اقليم او اقاليم معينة ، سلطة مركزية ، ذات سيادة ، وذات شخصية معنوية ، لاجل غاية واحدة ، هي تأمين النظام الداخلي والدفاع الخارجي . وسنرى معنى هذا التعريف وايضاح مقومات الدولة في الفصل القادم .

الحكومة

الحكومة في اللغة معناها الحكم . اما في الاصطلاح الدستوري ، فلها معان ثلاثة وهي :

اولاً : المعنى الشائع في النظام البرلماني . ويقصد به الوزارة لتفريقها عن البرلمان . فيقال مثلاً نالت الحكومة ثقة البرلمان ، بمعنى ان الوزارة نالت هذه الثقة . وسنبحث فيما بعد توضيح الحكومة بهذا المعنى . ثانياً : المعنى الاصطلاحي الخاص . ويقصد به السلطة التنفيذية بكاملها ، ومنها الوزارة وغيرها كالمملك او رئيس الجمهورية او ما اشبه ، وذلك لتفريقها عن السلطين التشريعية والقضائية . فيقال مثلاً ان السلطة القضائية مستقلة عن الحكومة ، بمعنى انها مستقلة عن السلطة التنفيذية . وسنوضح هذا المعنى ايضاً في محله .

(١) راجع في ذلك مثلاً كتاب مبادئ القانون الدولي تأليف لورنس ، لندن ، الفقرات ٣٤-٤٣ .

ثالثاً : المعنى الاصطلاحي العام . وهو الذي نبهه الآن . ففي هذا المعنى نقصد بالحكومة ارباب الحكم او مجموع الافراد الذين يمارسون سلطات الدولة السياسية . وبكلمة اخرى ، فان الدولة كشخص معنوي تملك جميع السلطات ، ولكنها تمارس هذه السلطات بواسطة الحكومة ، اي مجموع الافراد الذين يتولون الحكم ويقومون بالوظائف المختلفة . فالحكومة هي إذن اداة الحكم ، او وكيالة الدولة في استعمال سلطاتها ، بحسب الترتيب او التخصيص الذي يحدده الدستور والقانون ١ .

الشعب

للشعب ايضاً معان عديدة . ففي اللغة هو القبيلة العظيمة ، او مجموعة القبائل المتحددة من اصل واحد ٢ . اما في الاصطلاح ، فله معنيان وهما : اولاً : المعنى الخاص . ويقصد به الناخبون ٣ ، اي تلك الفئة من الرعية الذين يجوز لهم انتخاب ممثلي السلطة التشريعية في الدول الديمقراطية . وسنرى توضيح هذا المعنى في موضعه .

ثانياً : المعنى العام . ويقصد به رعية الدولة او مجموعة الافراد الذين ينتسبون الى الدولة ، فيحملون رعايتها (او تابعيتها) ويخضعون لسلطانها . فالشعب بهذا المعنى ليس الامة ، ولكن قد يكون كذلك اذا كانت الامة الواحدة تؤلف دولة واحدة . فحينئذ تكون الامة هي الشعب . وقد يكون افراد الشعب الواحد من امم مختلفة . مثلاً لو اكتسب أجنبي تابعية دولة اخرى بالتجنس ، وانتسب اليها ، فهو يصبح من افراد شعبها ، على الرغم من كونه ينحدر من امة اجنبية .

وهكذا يكون لدينا الآن اربع كلمات ، طالما التبس فهمها واختلطت معانيها في الاستعمال الدارج . وهي الامة والدولة والحكومة والشعب . وهذه الكلمات ، وان اختلفت معانيها ، إلا انها تتداخل فيما بينها ، وتترابط

(١) انظر كتاب غيتل ؛ مقدمة العلم السياسي ، بوسطن ، ١٩٢٢ ، ص ١٣ .

(٢) انظر تاج الروس ولسان العرب ومحيط المحيط .

(٣) راجع كتاب بريلو المذكور ، رقم ٢٥٥ وما بعده .

في الواقع ترابطاً وثيقاً .

فالأمة كتلة اجتماعية ، لا يتعرف اليها القانون بهذه الصفة . اما الدولة فهي شخص معنوي وكيان سياسي . وهي مؤلفة من طبقتين : الاولى الطبقة الحاكمة او الحكومة ، التي هي الآلة لتحقيق غاية الدولة . والثانية طبقة المحكومين ، اي افراد الشعب . وفي الواقع ، كثيراً ما تتخالط هاتان الطبقتان في الدول الديمقراطية . فنرى الحكومة منبثقة من ارادة الشعب ، ونراها خاضعة للقانون كأي فرد من افراد الرعية .

الفصل الثاني

مقومات الدولة

التعريف

وجود الدولة ضرورة اجتماعية لا مرأى فيها . وهي ، كما قلنا ، مجموعة سياسية من الافراد ، تجمعهم في اقليم أو اقاليم معينة ، سلطة مركزية ، ذات سيادة ، وذات شخصية معنوية ، لاجل غاية واحدة ، هي تأمين النظام الداخلي والدفاع الخارجي .

مقومات الدولة إذن هي : المجموعة السياسية ، والاقليم المعين ، ووحدة الغاية ، والسلطة ذات السيادة وذات الشخصية المعنوية .

وفيما يلي توضيح ذلك :

اولاً : الدولة مجموعة سياسية من الافراد . فوجود الشعب أو السكان ضروري لتكوين الدولة . وان صفة المجموعة السياسية تفرق الدولة عن غيرها من الاشخاص المعنويين . فشركة الهند الشرقية مثلاً ، كانت تحكم الهند في وقت من الاوقات ، ولكنها لم تكن دولة بالمعنى القانوني لانها لم تكن شخصاً معنوياً سياسياً في الاصل .

ثانياً : وجود الاقليم أو الاقاليم المعينة ضروري لتكوين الدولة . فالشعب الذي لا بلاد له لا يؤلف دولة قانوناً .

ثالثاً : وحدة الغاية من مقومات الدولة ايضاً . وهذه الغاية هي اقامة العدل والنظام في الداخل ، ودفع العدوان في الخارج .

رابعاً : من مقومات الدولة ايضاً وجود سلطان مركزي تكون له شخصية معنوية ، وتكون له السيادة الداخلية والخارجية . وسنوضح فيما

شخصية الدولة

كما ان الامة الاجتماعية هي غير الدولة القانونية ، كذلك الانسان الطبيعي هو غير الشخص القانوني . وكما ان كل امة ليست دولة ، كذلك ليس كل انسان شخصاً . فالرقيق في الشرائع القديمة ، وان كان انساناً ، إلا انه لم يكن شخصاً بالمعنى القانوني ، بل كان يُعدّ من فئة الاشياء .

فالشخص في القانون هو الانسان او مجموعة الافراد او الاموال التي تتمتع بالحقوق وتحمل الواجبات . وهو على نوعين : الشخص الطبيعي والشخص المعنوي . فالاول هو الانسان الحي ، الذي يملك اهلية الوجوب من حقوق والتزامات .

والثاني هو كل مجموعة ، بوصفها وحدة مستقلة عن افرادها ، تتمتع بالحقوق وتلتزم بالواجبات ، سواء اكانت هذه المجموعة من الافراد كالدولة والبلديات والجمعيات والشركات التجارية ، ام كانت من الاشياء ، كالوقف في بلادنا او كبعض المؤسسات الخاصة المعروفة في بعض القوانين الاجنبية^٢ .

فالشركة التجارية مثلاً شخص معنوي مختلف عن شخصية اعضائها . فهي تتعاقد باسمها وتقيم الدعاوى وتملك الاموال .

وكذلك الدولة تعتبر شخصاً معنوياً بوصفها مجموعة افراد تتوافر فيها الشروط القانونية التي اوضحناها سابقاً . وهذا الشخص مستقل عن شخصية اعضاء الحكومة او افراد الشعب . فالدولة تعقد المعاهدات بواسطة ملكها او رئيس جمهوريتها . فتبقى هذه المعاهدات ملزمة لها ، ولو تغير الملك او الرئيس ، لان الدولة كشخص معنوي تظل باقية رغم هذا التغير . وكذلك تملك الدولة الطرقات العامة ، لا رئيسها ولا وزرائها ، ولا اي احد

(١) انظر في تفصيل هذه المسائل : كتاب غيتل المذكور (ص ٥) ، وكتاب اسمان « مبادئ القانون الدستوري الفرنسي والمقارن » (باريس ، ١٩٢٧ ، ج ١ ص ٢ و ٣٠٤ وما بعدهما) .

(٢) باسم Stiftung , fondation , trust .

من افراد الحكومة او من افراد الشعب .
فاذن لا خلاف على ان للدولة شخصية معنوية توجب ان تكون الاعمال
الحكومية جميعها باسمها ، وتوجب ان تكون حقوق الدولة ملكا لها ، وان
تكون واجباتها ملزمة لها ، وان تمثل هي امام القضاء في الدعاوى التي
تقربها او التي تقام عليها .

سيادة الدولة

بما ان غاية الدولة تأمين الامن الداخلي والخارجي ، كان لا بد لها
من سلطة او سلطان كاف لتحقيق هذه الغاية . ولذا كان من صفات
الدولة صفة السيادة .

فالسيادة هي السلطان او مجموعة السلطات التي تمارسها الدولة وتؤكد
بموجبها تسلطها على الرعية وعدم خضوعها لسلطة اخرى لا داخلية ولا
خارجية . فاذن للسيادة خاصتان مميزتان : الاولى ايجابية داخلية ، والثانية
سلبية خارجية . فالخاصة الاولى الايجابية تعني القدرة المادية على اعطاء
الوامر واكراه الرعية على الطاعة . والخاصة الثانية السلبية هي عدم
الخضوع لسلطة عليا اخرى والقدرة على تثبيت ذلك .

وان تحليل السيادة على هذا النحو يرجع الى ابحاث علماء السياسة
والقانون في العصور الحديثة . وقد بحث في ذلك بوجه خاص العالم
الانكليزي جون اوستن في محاضراته الحقوقية الشهيرة ، التي القاها في
اواسط القرن الماضي في جامعة لندن ^١ . ومن الطريف ان نسرد بهذه
المناسبة ما جاء بنفس المعنى في مقدمة ابن خلدون ، العالم العربي في القرن
الرابع عشر ، حيث قال : « اما الملك (ويقصد سلطان الدولة) على
الحقيقة لمن يستعبد الرعية ويحبي الاموال ويبعث البعث ويحبي الثغور ولا
تكون فوق يده يد قاهرة ^٢ » . فاستعباد الرعية هو الخاصة الايجابية ، وعدم

(١) Lectures on Jurisprudence ، الطبعة المدرسية ، ١٩٢٠ ، ص ٨٢ .

(٢) المقدمة ، الطبعة البهية المصرية ، ص ١٦٣ . انظر ايضاً « آراء ابن خلدون الاقتصادية »

لؤايف هذا الكتاب (بالفرنسية) ، ليون ١٩٣٢ ، ص ١٤٥ .

وجود اليد القاهرة فوق يد السلطان هو الخاصة السلبية .

مصدر السيادة

من اين تستمد الدولة سيادتها ؟ اختلف علماء السياسة والقانون في الجواب عن هذا السؤال ، وذهبوا فيه مذاهب مختلفة ، ونظريات متباينة . فنحن ههنا نكتفي بتلخيص اشهرها وهي :

اولا : نظرية الحق الالهي .

انتشرت هذه النظرية في اواخر العهد الاقطاعي في اوروبا ، إذ استند اليها بعض الملوك لاجل تقوية سلطتهم ضد سلطة الامراء الاقطاعيين . وهي تقول بان الملك حق إلهي ، وان سلطة الملك مستمدة من الله . وقد جاهر بهذه النظرية بوجه خاص آل بوزبون من ملوك فرنسا ، وآل ستيورت من ملوك انكلترا ، لا سيما الملك جيمس الاول (١٦٠٣ - ١٦٢٥) . ولكن هذه النظرية لم تدم طويلاً ، لانها مغلوطة ، ولانها تؤدي غالباً الى الحكم الاستبدادي المطلق .

ثانياً : نظرية العقد الاجتماعي .

قال بهذه النظرية كثير من الفلاسفة والعلماء ، منذ القرن السادس عشر . ومن هؤلاء لوك Locke ، وهوبز Hobbes ، وجان جاك روسو . وقد نشر هذا الاخير هذه النظرية بصورة خاصة .

وخلاصتها ان الانسان كان في بدء حياته يعيش منفرداً على الطبيعة^(١) ، وانه بموجب عقد اجتماعي^(٢) بينه وبين سائر أتباعه انعقدت باجماع هؤلاء شركة اجتماعية تسلمت الدولة بنتيجتها السلطة والسيادة بموافقة جميع الشركاء . وقد كان لهذه النظرية اثر كبير في الحركات القومية الغربية ، لا سيما في الثورة الفرنسية ، وكانت اساس نظرية السيادة الشعبية التي سنأتي على ايضاحها .

(١) état de nature .

(٢) contrat social . انظر كتابه العقد الاجتماعي ، الكتاب الاول ، من الباب الاول

الى التاسع .

ولكن نظرية العقد الاجتماعي لا يمكن القبول بها لأنها غير مبنية على العلم ، ولا على الواقع التاريخي . فالتاريخ وعلم الاجتماع أثبتا أن الإنسان اجتماعي بطبعه ، وأنه لم يكن قط يعيش منفرداً على الطبيعة ، وأثبتا بالتالي خرافة العقد الاجتماعي ^١ .

ثالثاً : نظرية الضرورة الاجتماعية .

هذه هي النظرية المقبولة اليوم ، والمشهورة عند علماء السياسة والاجتماع والقانون . وقد قال بها أيضاً ابن خلدون منذ القرن الرابع عشر ، واخذها عنه كتاب العرب ، وواضعو مجلة الاحكام العدلية (أي القانون المدني العثماني) . فهذه النظرية تقول بأن الإنسان لا يمكنه أن يعيش منفرداً وأنه كان دائماً اجتماعياً بطبعه (مدينياً كما قال ابن خلدون) وأن وجود الدولة وسيادتها ضرورة اجتماعية ، لأجل المحافظة على الحقوق وفصل المنازعات الناشئة عن المعاملات بين الناس . فاذن ، (بعبارة ابن خلدون) ، « الملك منصب طبيعي للإنسان » ^٢ .

وهكذا ، نرى أن السيادة ليس منشؤها الحق الإلهي ولا العقد الاجتماعي ، بل الضرورة الاجتماعية .

مبدأ السيادة الشعبية

كان لنظرية روسو وغيره من القائلين بالعقد الاجتماعي أثر كبير في نشر مبدأ السيادة الشعبية ^٣ ، ومعنى هذا المبدأ أن الشعب هو مصدر السلطات جميعاً . ولا شك في أن هذا المبدأ صحيح من الناحية الفلسفية والسياسية . وأنه مفيد لأنه يؤمن النظام الديموقراطي الحقيقي ، ويمنع الاستبداد في الحكم ، ومن ثم يرمي إلى إظهار الغاية من الدولة وسلطانها ألا وهي مصلحة الشعب والمصلحة العامة .

(١) انظر تحليل وانتقاد هذه النظرية في كتاب جول لاميتر بعنوان جان جاك روسو (بالفرنسية)

باريس ، ١٩٢١ ، ص ٢٤٩ - ٢٧٤ .

(٢) المقدمة ، ص ١٦٢ .

souveraineté nationale (٣)

غير أنه لا عبء بهذا المبدأ العام من الناحية القانونية ، ان لم يكن مؤيداً بوسائل قانونية فعالة ، لان الشعب لا يمكنه ان يحكم ويمارس بنفسه سلطات الدولة والسيادة . فاذن ، لا يمكن اعتبار مبدأ السيادة الشعبية في الواقع الا كبدء توجيهي ، للتأثير على السلطة المختصة في ادارة الحكم او في سن القوانين والانظمة .

وبالفعل ، فان اثر هذا المبدأ في الشرائع الحديثة واضح ملموس . ومن امثلة هذا الاثر ما يأتي :

اولا : انتشار نظام الحكم الديمقراطي ، الذي يأخذ بالتمثيل الشعبي في مجالس التشريع ومجالس البلديات وغيرها من مظاهر الحكم الديمقراطي .
ثانياً : إقرار بعض الحقوق الاساسية لافراد الشعب ، من حريات مختلفة ومساواة وعدل ، وذلك للحد من طغيان رجال الحكم ، ومن العدوان على مصالح الشعب .

ثالثاً : وجود الدساتير وغيرها من القوانين الاساسية ، لاجل توزيع السلطات وتقييد سيادة الدولة بمحدود دستورية او قانونية معينة .
فهذه الامثلة وما اليها تثبت ان وجود الدولة وسيادتها وسلطاتها ووجود الحكومة ، كل ذلك مبني على غاية اساسية هي مصلحة الشعب ، وان هذه المصلحة وحدها تبرر جميع الانظمة والقوانين ، وان الشعب هو الذي يجب ان يعين آلة الحكم بصورة مباشرة او غير مباشرة ، وانه هو مصدر السلطات والسيادة .

هذا معنى مبدأ سيادة الشعب . وهو بهذا المعنى وحده مقبول كأساس لسيادة الدولة في العلم الحديث . وبكلمة وجيزة ، فان مبدأ سيادة الشعب مبدأ فلسفي توجيهي ، وان سيادة الشعب سيادة سياسية غير مباشرة .
وان سيادة الدولة المستمدة نظرياً من الشعب تمارسها الدولة قانوناً بواسطة الحكومة التي تتولى السلطات الناتجة عن السيادة . فعليه ، لا يتعرف القانون إلا الى ارباب السلطات العليا في الدولة ، وهذه تختلف باختلاف البلاد والدساتير .

ففي القانون الانكليزي مثلاً ، حيث لا يفرّق القانون بين القانون الدستوري والقانون العادي ، تملك السلطة التشريعية اي البرلمان ، السيادة التامة . اما في البلاد التي تفرّق بين الدستور والقانون العادي ، كفرنسا ولبنان ، فان السيادة تكون للسلطة الدستورية ، اي التي تسن الدستور وتعده . ومن ثم لا تكون السيادة للسلطة التشريعية ، لان هذه السلطة مقيدة باحكام الدستور .

حدود السيادة

إن السيادة ، مهما كان مصدرها ، لا يمكن بمقتضى تعريفها ان تكون قانوناً الا مطلقة ، اي غير مقيدة ولا مخصصة ، فالبرلمان الانكليزي مطلق السيادة ، فله ان يشرع بدون اي قيد او شرط . وكذلك ليس ما يمنع السلطة الدستورية في لبنان من تعديل الدستور كيفما شاءت ، لان هذه السلطة هي محور السيادة .

اذن ، فالسيادة مطلقة في القانون ، ولكن في القانون فقط . اما في الواقع ، فالسيادة قيود عديدة ^١ . اهمها الاتية ، وهي :
اولاً : القيد المادي الداخلي .

قلنا ان سيادة الدولة معناها حق اصدار الاوامر وتأمين طاعتها من قبل الشعب . فلو ايقنت الدولة ان رأيا في مسألة من المسائل سيسبب ثورة الشعب ، فانها تتروى في الامر وتقلع عن انفاذ رأيا . وهكذا هي تقيد بهذا الواقع في تنفيذ سيادتها . ولقد رأينا مثلاً كيف ان امان الله خان ملك افغانستان ، عندما اراد عام ١٩٢٨ ادخال اصلاح رغم احتجاج شعبه المحافظ ، قد سبب بعملة الثورة واضطر الى ترك العرش .

ثانياً : القيد المادي الخارجي .

من نتائج السيادة في الاصل ان لا تكون الدولة خاضعة لسلطة اخرى .

(١) انظر مقدمة دراسة احكام الدستور تأليف دايساي (لندن ، ١٩٢٦ ، ص ٧٤ وما بعدها) ، وكتاب نظرية اوستن في القانون تأليف جثرو براون ، (لندن ، ١٩٢٠ ، ص ١٥٥) .

ولكن الدولة ، مهما كانت قوية ، مضطرة احياناً الى الازدعان لضغط الدول الاخرى ، لاسيما متى كانت هذه الدول مجبعة على هذا الضغط . وفوق ذلك ، فان المساواة في السيادة بين الدول ليست الا نظرية ، اذ ان القوة لا تزال تلعب الدور الاول في الحقل الدولي .
ثالثاً : القيد المعنوي الداخلي .

ان الدولة تحكم بواسطة الحكومة ، ومنها الملك او رئيس الجمهورية حتى اصغر الموظفين . ولا شك في ان هؤلاء بشر ، لهم ضمائرهم وعقائدهم وامياهم ، فهم يتأثرون بها جميعاً . فهذا التأثير قيد معنوي يقيد نتائج السيادة في الواقع . فلذا لم يقرر الحلفاء عند نهاية الحرب العالمية الثانية افناء الشعب الالماني باسره مع انهم كانوا قادرين على ذلك . وسببه ان مثلهم العليا ومدنيهم تردعهم عن مثل هذا العمل الوحشي .
رابعاً : الاستحالة الطبيعية .

لا شك في ان السيادة معناها قانوناً السلطان المطلق . ولكن هذا السلطان لا يقدر على ان يأتي بالمعجزات ، ولا ان يذلل المستحيلات . مثاله لا يمكن لاقوى دولة على الارض ان تقرر تغيير فصول السنة او تغيير لون الزوج . وليس في وسع البرلمان البريطاني ، كما قال مونتسكيو ، مهما كانت له من سلطة مطلقة ، ان يجعل من الرجل امرأة .

هذه القيود جميعاً قيود سياسية ، تقيد مدى السيادة في الواقع . اما في القانون وفي النظريات ، فالسيادة تبقى كما قلنا كاملة مطلقة ، لا حدود لها ولا قيود .

اشكال الدول والحكومات

ليست الدول والحكومات على شكل واحد . فمنها الملكية والجمهورية والديموقراطية والديكتاتورية والبرلمانية والاتحادية وما الى ذلك .

وان الدولة ، كشخص معنوي ذي سيادة ، لا يمكن ان تكون ذات شكل معين . ولكن لما كانت تقارس سلطاتها بواسطة الحكومة ،

وكانت الحكومات على اشكال مختلفة ، لذلك كان من المعتاد ان تتصف الدولة بالشكل الذي يكون لحكومتها . فاذا كانت الحكومة جمهورية ، كان شكل الدولة الجمهورية ، وهكذا . فلذا ، جاز ان يقال عن الجمهورية انها شكل الدولة او شكل الحكومة . هذا في نظام الدولة الداخلي . اما في علاقاتها الخارجية ، فان الدولة تتخذ اشكالا مختلفة ، بحسب اختلاف الطريقة التي تمثل سيادتها الخارجية .

ونحن في الفصل التالي نبدأ بدرس اشكال الدولة من حيث العلاقات الخارجية ، ثم ندرس في فصل لاحق اشكال الدولة من حيث اختلاف اشكال حكومتها او نظام الحكم فيها . واننا بلا ريب نتكلم فقط عن الدول المستقلة ، من دون الدول غير المستقلة او ذات السيادة الناقصة . فهذه خارجة عن بحث القانون الدستوري .

الفصل الثالث

انطال الدولة من الهجرة الدولية



تقسم الدول المستقلة في وضعها الدولي وفي علاقاتها الخارجية الى انواع عديدة اهمها : الدولة الموحدة ، والدولة الاتحادية ، والدولة الائتلافية ، ورابطة الدول . وفيما يلي شرح هذه الانواع بايجاز .

لدولة الموحدة^١

وهي الدولة البسيطة التي تمارس سيادتها الخارجية بتمامها والتي تمارس هي ايضاً سيادتها الداخلية من تشريع وادارة وقضاء في جميع اقاليمها . وهذا النوع من الدولة هو النوع العادي ، الذي نراه في لبنان وباقي البلاد العربية ، وفي فرنسا وبلجيكا وايطاليا وامثالها . ولا حاجة لنا في الاسهاب بشأنها .

الدولة الاتحادية^٢

وهي الدولة المؤلفة من اتحاد عدة دول او ولايات تحت حكومة مركزية تمثلها في الامور الخارجية وفي بعض الامور الداخلية المشتركة المعنية ، مع بقاء كل دولة من الدول الاعضاء مستقلة في سائر الامور الداخلية ، ومع وجود دستور يربطها فيما بينها ويحدد اختصاصها واختصاص الدولة المركزية^٣ .

وان للدستور في الدولة الاتحادية اهمية كبرى . فهو دائماً من الدساتير

Unitaire, unitary (١)

Etat fédéral, federal state (٢)

(٣) انظر في هذا البحث كتاب دايسامي المذكور (من ١٣٤ وما بعدها) وكتاب فرغيوسن وماك هنري (مقومات الحكومة الاميركية ، ١٩٥٠ ، نيويورك ، من ٦٧ وما بعدها) .

المدونة الجامدة . وهو يوزع السلطات بين الحكومة المركزية وحكومات الولايات ، ويوزعها ايضاً في كل من هذه الحكومات توزيعاً واضحاً الى سلطات تشريعية وقضائية وتنفيذية . ويكون دائماً المرجع الاعلى للسيادة في الدولة الاتحادية .

ومن امثلة الدولة الاتحادية الدولة الالمانية قبل الحرب العالمية الاولى ودولة المانيا الغربية اليوم ، ودولة باكستان ، والدولة السويسرية ^١ ، ودولة الولايات المتحدة الاميركية . فهذه الاخيرة مؤلفة من ثمان واربعين ولاية ومن مقاطعة كولومبيا ، حيث توجد العاصمة واشنطن . ولكل من هذه الولايات حكومة مستقلة في امورها الداخلية من تشريعية وتنفيذية وقضائية ، فكل منها مجلس تشريعي وحاكم ومحاكم خاصة . ولكن هذه الولايات مرتبطة بحكومة الاتحاد المركزية في واشنطن ، وتتألف بمجموعها دولة واحدة من الناحية الدولية .

ولهذه الحكومة المركزية حق التشريع في بعض المسائل المشتركة ، وحق القضاء في بعض الامور المهمة لاسيما بعض القضايا المتعلقة بتفسير الدستور . ولها بوجه خاص حق تمثيل جميع الولايات كدولة واحدة في العلاقات الخارجية .

وللدولة الاتحادية مزية لا تنكر في مراعاة الاستقلال الداخلي لكل من الولايات المتحدة . ولكن لها ايضاً سيئات لا شك فيها . وهي الضعف الناتج عن تجزئة السلطات بين الدولة المركزية ودول الاتحاد ، وصعوبة دخال الاصلاحات الاجتماعية الشاملة في جميع الولايات ، وروح المحافظة الناجمة عن صلابه نصوص الدستور العام .

الدولة الائتلافية او تحالف الدول ^٢

الدولة الائتلافية او تحالف الدول هو حلف بين عدة دول مستقلة

(١) انظر كتاب ادمس وغيره ، الحكومات الاجنبية وماضيها (بالانكليزية) ، نيويورك ، ١٩٥٠ ، ص ٤١٢ وما بعدها .

(٢) Confédération , Confederation

داخليا وخارجياً ، يعقد لامور معينة ، كالدفاع المشترك ، او بعض المصالح الاقتصادية المشتركة ، او لاسباب اخرى محدودة . ففي هذا التحالف تبقى كل دولة مستقلة عن الدول الاعضاء الاخرى ، وتحفظ بشخصيتها المعنوية وبسيادتها التامة وبحق الانسحاب من التحالف .

ولا يكون للتحالف صفة الدولة فوق الدول الاعضاء ، بل يكون له شخصية معنوية خاصة ، كجمعية ذات كيان دولي . وللدولة الائتلافية بهذه الصفة ان تمثل الدول الاعضاء ضمن حدود ميثاق التحالف .

وان معظم الدول الائتلافية قد انقلبت تاريخياً الى دول اتحادية او موحدة . مثاله كانت المانيا دولة ائتلافية مؤلفة من الولايات الالمانية المختلفة بين سنة ١٨١٥ و ١٨٦٦ . ثم اصبحت دولة اتحادية حتى الحرب العالمية الاولى ، اذ انقلبت بعدئذ دولة موحدة . وكذلك كانت الولايات المتحدة الاميركية دولة ائتلافية قبل ان انقلبت دولة اتحادية بدستورها الصادر في ١٧ ايلول ١٧٨٧ .

اما جامعة الدول العربية المؤلفة بمقتضى ميثاق القاهرة الصادر في ٢٢ اذار ١٩٤٥ ، فهي بلا شك رابطة بين الدول العربية ، تحفظ لكل من هذه الدول استقلالها التام . ولكن بالنظر لتفككها ، وعدم انسجام سياسة اعضائها ، وقلة المصالح المشتركة المتفق عليها حتى الان ، وعدم اعطاء الجامعة حق تمثيل الاعضاء في الميدان الدولي ، فانه من الصعب اعتبار هذه الجامعة تحالف دول بالمعنى الاصطلاحي القانوني .

رابطة او وحدة الدول^١

رأينا في التاريخ امثلة غريبة من الارتباطات بين الدول . منها الرابطة او الوحدة الشخصية^٢ المتكونة بين دولتين والناشئة عن الوحدة في شخص ملكها . مثال ذلك رابطة انكلترا وهانوفر بين ١٧١٤ و ١٨٣٧ ،

Union (١)

Union personnelle, personal union (٢)

ورابطة هولندا واللوكسمبرج بين ١٨٢٥ و ١٨٩٠ . فهذه الوحدة شكلية
ظاهرية فقط ، إذ انها تنحلّ بمجرد وفاة الملك المشترك .
ومنها ايضاً الرابطة او الوحدة الحقيقية ^١ بين دولتين ، الناشئة عن
وحدة رئيس الدولة ووحدة بعض المصالح . مثاله وحدة او رابطة النمسا
والمجر بين ١٨٦٧ و ١٩١٨ . فامبراطور النمسا كان ملكاً على المجر ،
وكان للدولتين وزارة خارجية واحدة ، ووزارة حربية واحدة ، ووزارة مالية
واحدة مع مجلس مشترك للتشريع في الامور المشتركة . وكذلك كانت
النرويج والسويد مرتبطتين برابطة حقيقية بين ١٨١٥ و ١٩٠٥ ^٢

(١) Union réelle, real union

(٢) انظر كتاب لورنس المذكور ، رقم ٣٧ ، وكتاب هول (القانون الدولي ،
او كسفورد ، ١٩٢٤ ص ٢٤ - ٢٦ ، وكوبت (قضايا القانون الدولي ج ١ رقم ٢٤) .

الفصل الرابع

انطال الحكومة وتنظيمها الداخلي

الحكومة الاستبدادية والحكومة القانونية او الدستورية^١

الحكومات نوعان استبدادية ودستورية . فالحكومة الاستبدادية او المطلقة هي التي لا تتقيد في الحكم باي قانون او دستور ، بل تحكم على هواها وتمارس سيادتها الداخلية بدون شرط ولا قيد . وان هذا النوع من الحكومات اصبح اليوم نادراً ، الا في بعض انواع الدكتاتوريات . وقد كان شائعاً ومعروفاً عند كثير من الامم القديمة والحديثة . فالفراعنة القدماء ، وبعض الاباطرة الرومان ، وبعض ملوك القرون الوسطى في فرنسا وانكلترا والروسيا ، وبعض سلاطين آل عثمان كعبد الحميد قبل تطبيق الدستور عام ١٩٠٨ والدكتاتوران موسوليني وهتلر ، جميع هؤلاء ونظائرهم كانوا يحكمون حكماً ، ولو كان ظاهره قانونياً في بعض الاحيان ، الا انه في الواقع كان مطلقاً استبدادياً .

اما الحكومة الدستورية او القانونية فهي الحكومة المقيدة في ممارسة سيادتها بحدود قانونية او دستورية . فلا تتخطى اختصاصها ، بل تحترم حقوق الافراد المعينة في القانون او الدستور . وهذا النوع من الحكومات هو القاعدة المتبعة اليوم في معظم الدول المعاصرة .

وان معظم الحكومات الدستورية حكومات ديموقراطية . والحكومة الديموقراطية هي التي تجعل للشعب نصيباً محسوساً في الحكم ، وتعتبره

(١) انظر كتاب احسان المذكور (ج ١ ص ٢٧ وما بعدها) ، وليكوك (ص ١١٢ - ١٢٢) ، وكتاب القانون الدستوري تأليف لافريير (باريس ، ١٩٤٧ ، ص ٢٦٦) ، وكتاب فرغيوسن وماك هنري المذكور (ص ٧ وما بعدها) .

مصدر السيادة . ومن اشهر امثلة الحكومات الدستورية الديمقراطية اليوم
حكومات المملكة المتحدة (انكلترا وويلس وسكوتلاندا وشمالي ايرلندا) ،
وفرنسا ، واميركا ، ولبنان ، ومعظم الدول العربية .

ولا شك في ان هذا التقسيم يحتمل التدرج ، اذ انه وان كانت بعض
الحكومات استبدادية او دستورية ديموقراطية بصورة كاملة ، الا ان
بعضها ايضاً متوسط بين الاستبدادية والديموقراطية ، متوسطاً على درجات
متباينة الاتجاه ، تارة نحو الاستبدادية وتارة نحو الديمقراطية .

واذا اردنا ان نخلل نظام الحكم الشيوعي ^١ على ضوء هذا التقسيم ،
فلا بد من الملاحظة انه نظام جديد لم يطبق الا منذ استيلاء البولشفيك
على الحكم في روسيا في اواخر الحرب العالمية الاولى ، وانه لم ينتشر
الى غيرها من الدول الا بعد انتهاء الحرب العالمية الثانية . ومن المعلوم
انه يصعب جداً على رجال القانون اعطاء الرأي في النظم الجديدة قبل
استقرارها واختبارها . ولكننا مع ذلك نقول ان هذا النظام نوع
جديد وسط بين الاستبدادية والديموقراطية . فمن جهة ، هو يراعي مصلحة
العمال ويقر مبدأ المساواة بين افراد الشعب ، على حين انه من جهة ثانية
يضيق الحريات الشخصية في سبيل الغاية الاولى .

وكذلك لو اردنا ان نصف نوع الحكم في الخلافات الاسلامية من
عربية او عثمانية ، لقلنا انها نظرية دستورية ودستورها هو الشرع الاسلامي .
وبهذا المعنى يمكننا ان نقول ان المملكة العربية السعودية اليوم هي حكومة
دستورية دستورها الشريعة على المذهب الوهابي الحنبلي . ولا شك في ان
من الخلفاء من تقيد بهذا الدستور المقدس ، كالخلفاء الراشدين وكعمر بن
عبد العزيز . ومنهم من خالف الشريعة ، فكانت حكومته استبدادية ،
كما نرى في تاريخ بعض الخلفاء الامويين والعباسيين . وكذلك ، فان
الشريعة الاسلامية توجب تطبيق مبدأ الشورى في الحكم وفي مبايعة
الخليفة ، وتقيد سيادة الدولة بان لا يكره الشعب على طاعة اولي الامر

(١) راجع في شرح هذا النظام كتاب ادمس المذكور ، ص ٦٥١ وما بعدها .

إلا اذا كانت اوامرهم موافقة للشريعة او للدستور الاسلامي ، وذلك عملاً بالحديث الشريف : « انما الطاعة في المعروف » ، « لا طاعة لمخلوق في معصية الخالق » .^١

الملكية والجمهورية

يستند هذا التقسيم الى طريقة تعيين رئيس الدولة . فاذا كان منصب الرئيس وراثياً ، سميت الدولة او الحكومة ملكية ، وسمي رئيسها ملكاً او ما ألحق به من اسماء ، كإمبراطور وسلطان وأمير وما أشبه . فمن أمثلة الملكية اليوم انكلترا ومصر والعراق .

أما الجمهورية ، فهي التي يُنتخب رئيسها لمدة محددة ، كما في لبنان مثلاً حيث يُنتخب رئيس الجمهورية لمدة ست سنوات . وتختلف طرق الانتخاب ، فتارة تكون من قبل الشعب كما في الولايات المتحدة الأميركية ، وتارة من قبل المجلس التشريعي كما في لبنان وسوريا .

وان التقسيم بين الملكية والجمهورية يجب ان لا يختلط بالتقسيم بين الاستبدادية والديموقراطية ، لان الحكومات الملكية والجمهورية تكون اما استبدادية او ديمقراطية . فحكومات الملكية كما تكون احياناً استبدادية مطلقة ، كمثل ملكيات القرون الوسطى ، كذلك تكون احياناً اخرى دستورية كالملكة المتحدة اليوم ، حيث يقولون « ان الملك يملك ولا يحكم » . وهكذا ايضاً في الجمهورية فانها ، وان كانت في غالب الاحيان ديمقراطية إلا انها احياناً ايضاً تكون استبدادية ، كما في حكومة الكونفانسيون^٢ أيام الثورة الفرنسية .

فاذن ، من ميزات الجمهورية انها تؤمن بتحديد مدة رئاسة الدولة ، حتى ان بعض الدساتير منعت تجديد المدة كما في لبنان ، على حين ان البعض الآخر اجاز ذلك .

وهكذا ، لا يمكن ان تعتبر الرئاسة مدى الحياة متفقة وروح الجمهورية . فالتعيين مدى الحياة لا يكون الا مكافأة لعمل خارق العادة كما في تعيين

(١) فلسفة التشريع ، ص ١٧٧ - ١٧٨ .

(٢) Convention

اتأثورك ، او تثبيتاً للحكم الدكتاتوري كما كان الامر في المانيا الهتلرية .

الحكومة البرلمانية والحكومة الرئاسية

الحكومة البرلمانية ، والنسبة هي الى البرلمان ، نشأت تدريجياً عند الانكليز ، حتى تطورت واصبحت نظاماً خاصاً من الحكم ، اقتبسه كثير من الدساتير الملكية والجمهورية . وهي اليوم الحكومة المثالية للتمثيل الشعبي ولاظهار السيادة الشعبية . وتعريفها انها حكومة تكون فيها الوزارة او القسم الاكبر منها من الحزب الذي يمثل الاكثوية الشعبية ، ويكون ذلك عادة من اكبر حزب في البرلمان ، إذ يفترض انه يمثل إرادة الناخبين . ومن نتائج هذا النظام المنطقية ان على الوزارة ، حتى تبقى في الحكم ، ان تنال ثقة البرلمان اي ممثلي الشعب ، وان تستقيل عند فقدانها هذه الثقة . ولكي لا يستأثر البرلمان بالوزارة ولاجل إيجاد التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية ، فان النظام البرلماني يسمح للسلطة التنفيذية بحل البرلمان في الاحوال التي لا يكون فيها ممثلاً لإرادة الشعب . فهذا الاشراف المتبادل بين السلطتين ، اي حق حجب الثقة عن الوزارة من جهة ، وحق حل البرلمان من جهة اخرى ، هذا التدافع يؤمن التوازن فيما بين السلطتين^١ ويؤمن تساقبها الى كسب إرادة الشعب . والنظام البرلماني كما يكون في الملكية ، كذلك يكون في الجمهورية . فمن امثلة الملكية البرلمانية المملكة المتحدة ومصر والعراق ، ومن امثلة الجمهورية البرلمانية لبنان وسوريا وفرنسا . ويعارض هذا النوع من الحكومة نوع آخر يسمى الحكومة الرئاسية^٢ ، نسبة الى الرئاسة او الرئيس . وهو نظام من الحكم يعين فيه رئيس الدولة الوزارة بدون التقييد بحزب معين او برأي السلطة التشريعية ، وتكون الوزارة مسؤولة نحوه وحده .

ومن امثلة هذا النظام حكومة الولايات المتحدة الاميركية . فريئسها

(١) Checks and balances . انظر كتاب بايجهوت ، الدستور الانكليزي ، لندن ،

١٩٢٥ ص ٢١٩ .

(٢) presidential, présidentiel .

يعينه الشعب لا المجلس التشريعي ، والرئيس يعين وزراء الدولة ويعزلهم كما يريد من دون ان يتقيد برأي المجلس التشريعي . وليس لهذا المجلس ان يسقط الوزارة ، كما انه ليس للوزارة ان تقرر حل المجلس . فهذا النوع من الحكم يجعل السلطين مستقلتين احدهما عن الاخرى ، ويجعل كلا منهما قوية في نطاق اختصاصها . ولكنه يسبب احياناً التصادم بين السلطين ، ويمنع التعاون فيما بينهما ، كما رأينا مؤخراً في الولايات المتحدة ، إذ كان الرئيس ترومان ووزراء الدولة من الحزب الديموقراطي على حين كانت اغلبية الكونغرس من الحزب الجمهوري ، ولكن هذا الاختلاف قد زال بانتخاب الكونغرس الحالي الذي ينتمي الى الاغلبية الديمقراطية .

الحكومة المباشرة والحكومة النيابية ١

الحكومة المباشرة هي الحكومة التي يمارس فيها صاحب السيادة ، من ملك او شعب ، حكمه مباشرة . ولا شك في ان هذا النظام لا يلائم الحكم الديموقراطي ، إذ يصعب على الشعب باجمعه ان يمارس سلطات الحكم . فلذا لا يطبق نظام الحكم المباشر إلا في بعض الدول الدكتاتورية او في بعض الدول الديموقراطية الصغيرة ، كما نرى مثلاً في بعض الولايات السويسرية . اما الحكومة النيابية ، فهي التي ينتخب فيها الشعب ممثليه لينوبوا عنه في استعمال حقوق السيادة . وهذا النظام هو الشائع اليوم في البلاد الديموقراطية .

وتكون الحكومة احياناً من نوع وسط بين النوعين المذكورين ، وتسمى الحكومة الشبهية بالنيابية ٢ . وهي التي يكون للشعب فيها ، علاوة على حق انتخاب الممثلين النيابيين ، حق الاستفتاء ٣ في بعض الامور ، واحياناً ايضاً حق اقتراح القوانين ٤ .

(١) انظر في تفصيل هذه المسألة كتاب لافريير المذكور ، ص ٣٨٦ - ٤٥٧ .

Semi-representative (٢)

referendum (٣)

initiative (٤)

البَابُ الثَّالِثُ

لمحة تاريخية

الفصل الاول

بعض الدساتير الغربية



تمهيد

لا شك في انه لأجل تفهّم النظريات الدستورية الحديثة لا بد من دراسة تاريخ بعض الدساتير الغربية .
ولا شك في انه لا يمكننا ان نلّم بتاريخ جميع دساتير العالم . لذا نكتفي بلوحة خاطفة في تاريخ بعض الدساتير المهمة في البلاد الديمقراطية الغربية الكبرى ، على ان نتبع ذلك بتاريخ موجز للدستور في بعض البلاد العربية ، ثم في لبنان .
وان الدساتير الغربية التي نبحث فيها هي : الدستور الانكليزي ، والدستور الفرنسي ، والدستور الاميريكي .

الدستور الانكليزي

ان للدستور الانكليزي تاريخاً طويلاً فريداً ، إذ انه لم يدوّن على غرار معظم الدساتير الغربية ، بل كان وليد العرف والعادة ، ونتيجة النمو التدريجي الطبيعي . وهو اساس النظام البرلماني الحديث ، والنموذج المثالي للملكية الدستورية المقيدة .
ويمكن تقسيم التاريخ الدستوري الانكليزي الى عدة ادوار تتلخص

كما يلي ١ :

أولاً : زمن الانكلوسكسون .

وهو يمتد من أواخر القرن السادس الى القرن الحادي عشر . ففي هذا العهد ، كانت الملكية مطلقة ، بمعنى ان الملك كان يملك جميع السلطات بمعاونة مجلس استشاري . ولكن من جهة أخرى كانت الامة فيه مفككة ، والحكومة المركزية ضعيفة .

ثانياً : زمن النورمنديين وآل أنجو ٢ .

ابتدأ هذا العهد بولاية وليم الفاتح سنة ١٠٦٦ ، وبتشيت النظام الاقطاعي . ثم اشتهر بالنزاع بين الملك والامراء (اللوردات) الاقطاعيين . وقد تطور هذا النزاع في أيام الملك جون ، حتى اصبح نزاعاً بين الملكية من جهة ، وبين ممثلي الاعيان ورجال الدين والعوام من جهة ثانية ، وانتهى بعقد الوثيقة الكبرى ٣ بين الطرفين عام ١٢١٥ ، التي وضعت الحجر الاول في اساس الدستور الانكليزي .

وقد حددت هذه الوثيقة الضرائب والواجبات الاقطاعية ، ونظمت المحاكم ، واعلنت بعض الحقوق الاساسية ، لاسيما الحرية الشخصية ومنع التعدي عليها بغير الطرق المشروعة .

وقد اشتهر هذا العهد ايضاً بتدعيم السلطة الادارية المركزية ، وبتأسيس نظام المحلفين في المحاكم ، وبإقرار النظام التمثيلي في البرلمان ، لاسيما في أيام ادوار الاول عام ١٢٩٥ .

ثالثاً : زمن ملوك آل لانكستر ويورك (١٣٩٩ - ١٤٨٥) .

في هذا العهد ازدادت سلطة البرلمان ، وتبلورت نظرية الحريات الشخصية

(١) انظر كتاب التاريخ الدستوري تأليف تاسويل لانغميد (Taswell - Langmead) لندن ، ١٩٢٩) ، وكتاب الدستور الانكليزي تأليف مايسي (Macy) نيويورك ، ١٩٠٩) ، وكتاب القانون والعرف الدستوري (تأليف آنسون ، اكسفورد ، ١٩٢٢ ، ج ١ ص ٢٥ وما بعدها) ، وغيرها من المصادر المبينة في آخر الكتاب .

(٢) Angevin or Plantagenet .

(٣) Magna Charta .

وفيه بدأت الفكرة الديمقراطية تنتشر بين افراد الشعب ، وبدأ العمل على توطيد مبادئ النظام البرلماني .

رابعاً : زمن آل تيودور ^١ (١٤٨٥ - ١٦٠٣) .

في هذا العهد ، لاسيا ايام هنري الثامن واليزابيث ، نشأ النزاع بين الملك ورومية ، وانتهى بالانفصال بينهما وبما يسميه الانكليز بالاصلاح الديني ^٢ ، وبسيطرة الدولة على الكنيسة في انكلترا . وكذلك اشتهر هذا العهد بضم مقاطعات ويلس وايرلندا الى المملكة المتحدة .

خامساً : زمن آل ستيوارت

كان ذلك خلال القرن السابع عشر . وقد ابتدأ بحكم جيمس الاول الاستبدادي ، الذي اعلن سيادته بالاستناد الى الحق الالهي ، والذي حكم من دون التفات الى البرلمان . وقد تابع شارل الاول هذا الحكم الاستبدادي ، الى ان ثار مجلس النواب ونظم لائحة بمطالبه باسم « التماس الحق » ^٣ ، وارغم الملك على الموافقة عليها سنة ١٦٢٨ . وهي الوثيقة الدستورية الثانية عند الانكليز . ولكن على الرغم من هذه الوثيقة ، فقد تابع الملك حكمه الاستبدادي ، حتى قامت الثورة الكبرى ، وانتهت باعدام شارل الاول ، وبالقضاء على الملكية المطلقة في انكلترا .

وفي اواخر هذا العهد الغي النظام الإقطاعي ، وصدرت قوانين منع الحبس غير المشروع ^٤ ، ونشأ حزبا البرلمان ، المعروفان باسم حزب هويغ وحزب توري ^٥ ، وهما اصل حزبي الاحرار والمحافظين اليوم .

واخيراً انتهى هذا العهد بانتصار البرلمان على جيمس الثاني . وبهرب هذا الاخير ، وصدور وثيقة « اعلان الحقوق » ^٦ سنة ١٦٨٩ . فهذه الوثيقة عرضت العرش على الملك ولیم آل اورانج والملكة ماري ، اللذين قبلاه على اساس الحقوق المفروضة فيها . وهي الوثيقة الثالثة الكبرى من الدستور الانكليزي .

(١) Tudors (٢) Reformation (٣) Petition of Right (٤) Habeas Corpus Acts (٥) Whig and Tory (٦) Bill of Rights

سادساً : زمن آل هانوفر

في عام ١٧٠١ وافق ولیم الثالث على قانون التسوية ^١ ، الذي عين نظام وراثۃ العرش . ومنذ ذلك التاريخ ثبت الحكم البرلماني الحالي ، وتوطدت الاحكام التي تنظم علاقة الوزارة بالبرلمان ، وانقصت سلطة مجلس الاعيان ، واصبح الملك يملك ولا يحكم ، وتعمم حق الانتخاب وتثبتت الحريات الشخصية .

وهكذا ، نحن نرى ، على الجملة ، ان الدستور الانكليزي غير مدون في وثيقة واحدة ، وانه مبني ، فيما عدا الوثائق التاريخية الثلاث ، على بعض القوانين المتفرقة ، ومبني بمعظمه وبوجه خاص على السابقات والعادات . وهي جميعاً تؤيد الملكية الدستورية الديموقراطية البرلمانية النيابية .

الدستور الفرنسي

اشتهرت فرنسا بتدوين القوانين جميعاً ، ومنها تدوين الدساتير . ويقسم تاريخها الدستوري الى ادوار عديدة ، هذه خلاصتها ^٢ :

اولاً : قبل الثورة الفرنسية

كانت الحكومة آنئذ ملكية مطلقة . وكان الملك يستند في سيادته الى الحق الالهي ، لا الى رغبة الشعب ، وكان يملك جميع سلطات الحكم . وكان حكمه استبدادياً ، لا يحترم حريات الفرد . وقد امتد هذا العصر القائم مدة طويلة ، حتى انفجر الشعب بتأثير شدة الظلم والاستبداد ، وكان ذلك سبب الثورة الفرنسية الشهيرة ، وبدء ظهور النهضة السياسية العصرية .

ثانياً : عهد الثورة الفرنسية

تأثر رجال الثورة الفرنسية بنظام الحكم في انكلترا واميركا ، وبالنظريات الفلسفية والسياسية ، كنظرية الحق الطبيعي ، ونظرية روسو في العقد

(١) Act of settlement

(٢) انظر بريلو (رقم ٤٠ - ٢٤٧) ، ولافيير (ص ٠ - ٢٦١ و ٨٥٥ - ٩٣٧) ، وتاريخ فرنسا الدستوري منذ ١٧٨٩ تأليف ده لاندز (Des landres ، ثلاثة اجزاء ، باريس ، ١٩٣٣ - ١٩٣٧) .

الاجتماعي وسيادة الامة ، ونظرية مونتسكيو في تغيير القوانين وتوزيع السلطات .

وقد اجتمعت الجمعية الوطنية التأسيسية ، وصادقت على اعلان حقوق الانسان والمواطن لسنة ١٧٨٩ ١ ، ذلك الاعلان الذي ايد مبادئ سيادة الامة والحريات الفردية والمساواة . وصادقت الجمعية ايضاً على دستور سنة ١٧٩١ ، الذي وافق عليه لويس السادس عشر ، والذي اقر الملكية الدستورية .

ولكن هذه الملكية انتهت سنة ١٧٩٣ ، اذ اعدم الملك واستولت الجمعية التأسيسية (الكونفانسيون) ٢ على جميع سلطات الدولة ، وبذلك تأسست الجمهورية المطلقة . ثم صدر دستور السنة الثالثة الذي اعطى السلطة لمجلس ادارة يسمى ديراكتور ٣ .

ثالثاً : نابليون الاول والامبراطورية الاولى

استولى نابليون على الحكم اغتصاباً ، في السنة الثامنة (١٧٩٩) . وتنظمت في ايامه عدة دساتير ، تعين فيها نابليون على التوالي قنصلاً اولاً لمدة عشر سنوات ، ثم مدى الحياة ، ثم امبراطوراً . وكان نابليون في جميع هذه الادوار حاكماً مستبداً ، يحصر في شخصه جميع سلطات الحكم . وقد انتهى حكمه باستقالته على اثر انتصار الحلفاء عليه سنة ١٨١٤ ، باستثناء المائة يوم التي رجع فيها الى الحكم سنة ١٨١٥ .

رابعاً : الملكية البرلمانية

بدأ هذا العهد بولاية لويس الثامن عشر عام ١٨١٤ ، الذي منح الشعب في تلك السنة دستوراً ، ينص على الحكم البرلماني ، ولكن يجعل للثروة امتيازاً خاصاً في الانتخاب لعضوية البرلمان . ثم على اثر محاولة الملك شارل العاشر سنة ١٨٣٠ الانفراد بتعديل صك ١٨١٤ ، حصلت ثورة تموز الشهيرة ،

Déclaration des droits de l'homme et du citoyen (١)

Convention (٢)

Directoire (٣)

ونظم البرلمان دستوراً ، وعرضه مع العرش على لويس فيليب ، فقبله هذا وتعهد باحترام مضمونه . وهذه الصورة ارغم شارل العاشر على الاستقالة ، ثم على الفرار الى انكلترا . وهكذا نرى ان الدستور ابتداء كمنحة من الملك ، وانتهى كعقد بينه وبين الشعب .

خامساً : الجمهورية الثانية والامبراطورية الثانية

في عام ١٨٤٨ على اثر ثورة اخرى ، استقال لويس فيليب ، واعلنت الجمهورية الثانية ، وصدر دستور ١٨٤٨ باعادة الانتخاب العام ، وبإقرار نظام الحكم الرئاسي . ثم انتخب نابوليون الثالث رئيساً للجمهورية . ولكن في اواخر سنة ١٨٥١ ، اختلف هذا الاخير والمجلس التشريعي على مسألة تجديد الرئاسة ، فقلب نظام الحكم ، وعدل الدستور يجعل ولايته عشر سنوات ، ثم باعلان نفسه امبراطوراً . وبذلك تأسست الامبراطورية الثانية التي بقيت حتى سقوطها ، سنة ١٨٧٠ ، بانكسار نابوليون واسره . وقد عقب ذلك فترة خمس سنوات ، كانت الحكومة خلالها بيد الجمعية الوطنية برئاسة تيير ، ثم برئاسة المارشال ماكماهون .

سادساً : الجمهورية الثالثة .

هذه الجمهورية تأسست بالقوانين الدستورية الثلاثة الصادرة عام ١٨٧٥ ، والمعدلة عام ١٨٧٩ و ١٨٨٤ و ١٩٢٦ . ومن ميزات هذا العهد انه جمهوري برلماني ، وان البرلمان فيه مؤلف من مجلسين ، هما مجلس الشيوخ ومجلس النواب . وقد بقي هذا النظام حتى الحرب العالمية الثانية عام ١٩٤٠ . ومنذ ذلك الوقت تتابعت حكومات موقفة ، هي حكومة فيشي ولندن والجزائر (بين ١٩٤٠ - ١٩٤٤) ، وحكومة التحرر الوطني (١٩٤٤ - ١٩٤٥) ، وحكومة الجمعيات التأسيسية (١٩٤٥ - ١٩٤٦) .

سابعاً : الجمهورية الرابعة

هذه تأسست بدستور فرنسا الحالي ، الذي نشر في ٢٧ تشرين الاول

١٩٤٦ ، بعد ان قبل بالاستفتاء الشعبي . وان هذا الدستور نص في مقدمته على تأييد حقوق الانسان ، وعلى بعض المبادئ الاجتماعية والاقتصادية . وهو يثبت النظام الجمهوري والنظام البرلماني مع بعض التعديل ، اذ ان السلطة التشريعية فيه اقوى من السلطة التنفيذية . وينص ايضاً على تأليف البرلمان من مجلسين ، الجمعية الوطنية ^١ ومجلس الجمهورية ^٢ ، وعلى تأليف مجلس اقتصادي ، ومجلس القضاء الاعلى ، وعلى تأليف لجنة دستورية للنظر في دستورية القوانين .

الدستور الاميركي

كانت اميركا الشمالية قبل استقلالها مستعمرات متفرقة تابعة للتاج البريطاني ^٣ . بتاريخ ٤ تموز ١٧٧٦ اجتمع الممثلون عن ثلاث عشرة مستعمرة في مؤتمر فيلادلفيا ، وعلنوا استقلال ولايات اميركا الشمالية . ثم بتاريخ ١٥ تشرين الثاني سنة ١٧٧٧ ، عقدت هذه الولايات دولة ائتلافية او تحالف دول فيما بينها ^٤ . وتقرر بموجب هذا التحالف ، انشاء كونفرس ، او مجلس سنوي ، ترسل اليه كل ولاية مندوبين ، يتراوح عددهم بين الاثنين والسبعة ، على ان يكون لمندوبي الولاية الواحدة صوت واحد . ولم يكن لهذا المجلس في البدء أية سلطة من السلطات . لذلك وجدت الولايات المتحالفة انه من المصلحة المشتركة تقوية الرباط فيما بينها . فعينت لهذه الغاية جمعية تأسيسية ^٥ ، فاجتمعت هذه في فيلادلفيا وحضرت الدستور الاميركي وانجزته بتاريخ ١٧ ايلول سنة ١٧٨٧ . وان هذا الدستور ، بعد ان وافقت عليه الولايات المتحالفة ، اصبح نافذاً ،

(١) Assemblée nationale

(٢) Conseil de la République

(٣) انظر تاريخ الدستور الاميركي تأليف برايس James Bryce (جزءان ، نيويورك ، ١٩٢٠) ، والطبعة المختصرة (نيويورك ، ١٩٤٤) ، ودستور الولايات المتحدة تأليف نورتن (نيويورك ، ١٩٤٦) .

(٤) Confederation

(٥) Convention

كدستور للاتحاد الاميركي ، اعتباراً من اول كانون الثاني سنة ١٧٨٩ .
وقد نص الدستور على حكومة اتحادية مؤلفة من ثلاث سلطات ، موزعة
توزيعاً جلياً ، وهي :

اولاً : السلطة التنفيذية

وتتألف من رئيس الجمهورية ومن يعينه من الوزراء المسؤولين امامه .
لذلك سميت هذه الحكومة بالحكومة الرئاسية ، لتفريقها عن الحكومة
البرلمانية حيث يكون الوزراء مسؤولين امام السلطة التشريعية . وينتخب
رئيس الجمهورية ونائبه لمدة اربع سنوات . ويجري الانتخاب على درجتين ،
وذلك بان تنتخب كل ولاية ممثلين ثانويين بعدد ممثلها في مجلسي
الشيوخ والنواب . ثم يجتمع الممثلون الثانويون في كل ولاية ويقترعون
خطياً . ثم يجتمع الكونغرس ، ويطلع على اوراق الانتخاب ، ويعلن
النتيجة .

ثانياً : السلطة التشريعية

وهي الكونغرس المشكل من مجلسي الشيوخ والنواب . فمجلس الشيوخ
يتألف من ممثلي الولايات التي تنتخب كل منها ممثلين اثنين ، لمدة ست
سنوات . اما مجلس النواب ، فيتألف من عدد من الممثلين ، يختلف
باختلاف سكان كل ولاية ، ويكون انتخابهم لمدة سنتين .

ثالثاً : السلطة القضائية

وهي مؤلفة من المحكمة العليا ، ومن محاكم الاتحاد . ولها الحق في
البحث بوجه خاص في دستورية القوانين ، اي في مطابقتها لاحكام
الدستور .

وقد اصدرت كل ولاية دستوراً خاصاً بها على غرار دستور الاتحاد .
ولكن الدولة الاتحادية المركزية (في وشنطون) تختص بالامور المشتركة العامة .
واهمها مسائل السلم والحرب والجيش ، والعلاقات الخارجية ، والتجارة
الخارجية ، والتجارة المتبادلة بين الولايات المتحدة ، وتعيين الموازنة العامة ،
وفرض الضرائب اللازمة لها ، وما شاكل .

وقد تعدل دستور الاتحاد الاميركي مراراً عديدة^١ . واهم هذه التعديلات تتعلق بضمان الحريات الفردية . مثاله عام ١٨٦٠ ، بعد ان انتخب الرئيس لنكولن المعروف ببيله الى الغاء الرق ، اعلنت بعض الولايات الجنوبية انشقاقها عن الاتحاد . وكان ذلك هو السبب في اشعال الحرب بينها وبين الولايات الشمالية . ولكن هذه الحرب ، التي دامت خمس سنوات ، انتهت بانكسار الجنوبيين وبتعميم الغاء الرق ، وعلان الحريات الاساسية ، ومبدأ المساواة بين البيض والزنوج في جميع الولايات الاميركية .

(١) تعدل احدى وعشرين مرة بين ١٧٨٩ و ١٩٣٤ ، ولم يتعدل منذ ١٩٣٤ . انظر فرغيوسن وماك هنري المذكور (ص ٦١) .

الفصل الثاني

تاريخ الرساير العربية

اخلافة الاسلامية

كان العرب في الجاهلية ، قبل الاسلام ، متفرقين قبائل متشتة ، يعيشون عيشاً غالبه البداوة ، وكانوا لا يعرفون الدولة بالمعنى الحديث . ولما ظهر الاسلام ، توحد المسلمون تحت لواء الدين ، وتحت راية النبوة . وكان دستورهم الاساسي القرآن الكريم والسنة النبوية .

ولما توفي النبي (ص) نشأت فكرة الخلافة ، اي خلافة النبي في امته ، لا خلافة الله على الارض ، كما قال بعض ملوك القرون الوسطى ، الذين استندوا في حكمهم الى الحق الالهي . لذا ، قال ابو بكر الصديق الخليفة الاول : « لست خليفة الله ولكني خليفة رسول الله صلعم »^١ . وقد لقب الخليفة منذ ايام عمر بن الخطاب بامير المؤمنين .

وكان الحكم الاسلامي مبنياً على مبدأ الشورى ، وفاقاً للنص القرآني الكريم « وشاورهم في الامر » و « امرهم شورى بينهم » ، ووفقاً لسنة النبي (ص) ، والصحابة من بعده^٢ .

ولم تكن الخلافة في اول عهدها وراثية ، بل كانت انتخابية ، تجري باحدى طريقتين . الاولى الانتخاب من قبل اهل الحل والربط ، كما انتخب ابو بكر الصديق . والثانية اختيار الخليفة من يخلفه بعد استشارة اصحابه ، كما فعل ابو بكر عندما عين عمر بن الخطاب ، واستحسن المسلمون هذا

(١) الاحكام السلطانية للماوردي ، مصر ، المطبعة المحمودية التجارية ، ص ١٤ .

(٢) فلسفة التشريع في الاسلام ، ص ١٧٧ - ١٧٨ .

الاختيار . وكان الانتخاب يتأكد بالبيعة ، اي ان تعاهد الرعية الخليفة على الطاعة والتسليم له بالولاية عليهم . وان هذه الولاية ، كما نرى ، انتخابية شوروية ، مبنية على عهد المبايعة . ومعنى ذلك ، بالاصطلاح الحديث ، ان السيادة مصدرها ارادة الرعية ، والعقد بينهم وبين صاحب الولاية ^١ .

وان ولاية الخليفة زمنية ودينية ، اي هي بعبارة ابن خلدون « سياسة الدنيا وحراسة الدين » ^٢ . وان الخليفة في تنفيذ ولايته مقيد بدستور ديني ، هو الشريعة الاسلامية ، المبنية على القرآن الكريم والسنة والاجماع والقياس .

غير ان هذا المبدأ ، الذي طبق في عهد الخلفاء الراشدين ، لم يبق كذلك في عهد الخلفتين الاموية والعباسية . بل انقلبت الخلافة آنئذ وراثية استبدادية ، واصبحت ملكية مطلقة بالمعنى الحديث ، ما عدا بعض المستثنيات كخلافة عمر بن عبد العزيز مثلاً ^٣ .

ثم ضعفت الحكومة وتفككت في اواخر عهد الخلافة العربية ، وتدخلت العناصر الاجنبية في الحكم ، الى ان اغتصب المغول السيادة عام ١٢٥٨ ، ودخل العرب تحت حكمهم وحكم المماليك وغيرهم .

الخلافة العثمانية

في القرن السادس عشر تحولت الخلافة من العرب الى العثمانيين ، وبدأ هؤلاء بفتح البلاد العربية منذ سنة ١٥١٦ . وكان حكمهم من نوع الملكية الوراثية المطلقة ، وكان للسلطان حق التشريع بمجرد « ارادته السنية » ، وذلك حتى دستور ٢٣ كانون الاول سنة ١٨٧٦ ، الذي رتبته مدحت باشا الصدر الاعظم للسلطان عبد الحميد الثاني ، واعلنه هذا الاخير كمنحة لرعيته .

(١) الاحكام السلطانية (ص ٤) ، والنظم الاسلامية لحسن وعلي ابراهيم حسن ، والامامة والسياسة لابن قتيبة ، وكتاب الخلافة او الامامة العظمى لمحمد رشيد رضا ، وكتاب الخلافة لعبد الرزاق السنهوري باشا (بالفرنسية ، باريس ، ١٩٢٦) .

(٢) مقدمة ابن خلدون ، ص ١٦٦ و ١٨١ و ١٩٧ .

(٣) المرجع نفسه ص ١٧٥ - ١٨١ .

وقد نص هذا الدستور على الحكم الملكي البرلماني ، ولكنه ناط
بالسلطان وحده حق اقتراح القوانين ، ومنحه حق تأجيل البرلمان . فاستناداً
الى هذا الحق ، اوقف السلطان عبد الحميد الدستور بعد عدة اشهر من
تاريخ اعلانه ، ورجع الحكم في قصر يلدز استبدادياً كما كان . ولكن
ثورة حزب « تركيا الفتاة » ارغمت السلطان على اعادة الدستور عام ١٩٠٨ .
وهكذا رجع الحكم الدستوري ظاهراً . اما في الواقع ، فقد استولى
جماعة حزب الاتحاد والترقي على الحكم ، واخذوا يسيرون على سياسة
سيادة العنصر التركي .

وبنتيجة الحرب العالمية الاولى ، انسلخت الدول العربية عن السلطنة
العثمانية ، كما سنوضح قريباً . ووقعت تركيا معاهدة لوزان في ٢٤ تموز
سنة ١٩٢٣ ، واعلنت الجمهورية في ٢٩ تشرين الاول من نفس السنة .
وفي ٤ اذار سنة ١٩٢٤ ، انعق المجلس النيابي الخلافة ، وفي اليوم التالي ،
نفي السلطان عبد الحميد افندي ، وجميع امراء آل عثمان واعضاء العائلة
المالكة . وبتاريخ ٢٠ نيسان من نفس السنة ، اعلن الدستور التركي الذي
ثبت الحكم الجمهوري البرلماني ^١ .

الدول العربية المستقلة

ينحصر بحثنا هنا في دساتير الدول العربية المستقلة ، من دون البلاد
العربية غير المستقلة . فلذا ، نحن لن نتكلم عن دول شمالي افريقيا الخاضعة
للحكم الفرنسي او الاسباني ، كمراكش والجزائر وتونس ، ولا عن ليبيا
التي لم يعلن استقلالها الا مؤخراً .

وكذلك لن نبحت عن امارات الجزيرة العربية الواقعة تحت الحكم
البريطاني ، كما مارة الكويت ومحمية البحرين ، وسلطنة مسقط وعمان ، وسلطنة

(١) انظر كتاب اوستوروخ (اصلاح انقره The Angora Reform لندن ، ١٩٢٧) ،
وتاريخ العرب المطول للدكتور حتي (الطبعة العربية ، بيروت ، ج ٣ ، ١٩٥١ ، ص ٨٢٩
وما بعدها) .

حضرموت ، ومستعمرة ومحمية عدن .
وانما ينحصر بحثنا في الدول العربية المستقلة ، اي اليمن والمملكة العربية
السعودية وشرقي الاردن والعراق ومصر وسوريا ولبنان ، اي دول
الجامعة العربية . وكذلك سنقول كلمة عن فلسطين لارتباطها بالدول
المذكورة .

وان لهذه الدول تاريخاً واحداً ومدنية واحدة . فقد كانت جميعاً تحت
حكم الخلافة العربية الاسلامية ، ثم الخلافة العثمانية . فلذا نصت دساتيرها
على ان لغتها الرسمية هي العربية . ونصت بعضها على ان دين الدولة هو
الاسلام ، خلافاً للدستور السوري الجديد الذي نص على ان الاسلام دين
رئيس الجمهورية ، وخلافاً للدستور اللبناني الذي لم ينص على شيء من ذلك .
وشكل الحكومة في هذه الدول هو الملكية ، ما عدا سوريا ولبنان ، فهما
جمهوريتان . ولكل من هذه الدول ، ما عدا اليمن والمملكة العربية
السعودية ، دستور جامد ، مدون بالمعنى الحديث ، ينص على النظام البرلماني .
وهذه الدساتير ، بوجه الاجمال ، تبتدىء ببعض المسائل المهمة ، كتعريف
الدولة وتحديد اراضيها وتعيين عاصمتها وعلمها . ثم تثبت بعض الحقوق
الشعبية الاساسية ، كالحريات المختلفة والمساواة وما اشبه . ثم تنص على
سلطات الدولة المختلفة ، التشريعية والتنفيذية والقضائية . وهي جميعاً لا
تسمح للقضاء بان يتعرض لدستورية القوانين ^١ .
وان هذه الدول باستثناء شرقي الاردن ، اعضاء في منظمة الامم المتحدة .

جامعة الدول العربية

بقي العرب حقبة من الزمن تحت الحكم الاجنبي ولم تبتدىء يقظتهم الا
في اواخر القرن الثامن عشر ^٢ . فظهرت الحركة الوهابية في الجزيرة العربية ،
(١) انظر في هذه الدساتير وفي تاريخها مجموعة الوثائق والوقائع المنشورة في المجلد الثالث من
المجلة المصرية للقانون الدولي ، ١٩٤٧ .
(٢) يقظة العرب لجورج انطونيوس (الطبعة العربية ، دمشق ، ١٩٤٦) ، وتاريخ العرب
المطول حتي (ج ٣ ص ٨٤٧ وما بعدها) ، وكتاب عشت وشاهدت لانيس النصولي (بيروت ،
١٩٥١) ، وقوافل العروبة ومواكبها لمحمد جميل بيهم (جزءان ، بيروت ، ١٩٤٨ - ١٩٥٠) .

فنبهت الافكار الى انحراف المسلمين عن روح الشريعة ، وقام محمد علي و ابراهيم باشا بمحاولة بعث الامبراطورية العربية ، وتأسست الجمعيات العربية التحريرية . وصار نداء ابراهيم اليازجي - « تنبهوا واستفيقوا ايها العرب » - نداء اليقظة الوطنية الحقة ، وشعار التضامن بين ابناء الطوائف والمذاهب المختلفة .

وقد استغل الحلفاء في الحرب العالمية الاولى هذه اليقظة التحريرية ، فدخلوا بمفاوضات مع الشريف حسين بواسطة المعتمد البريطاني السير هنري ماكماهون ، وتثبتت هذه المفاوضات خلال ١٩١٥ - ١٩١٦ بمراسلات رسمية خطية ، اعترف بها الحلفاء باستقلال البلاد العربية وبمساعدة العرب على تحقيقه ، ضمن الاراضي التي عينها الشريف حسين ومنها فلسطين كما سنرى . وهكذا ، وبالاستناد الى هذه الوعود ، انضم العرب الى صفوف الحلفاء ، وقاتلوا الترك حتى اخرجوهم من البلاد العربية .

غير ان انكلترا وفرنسا عقدتا سراً عام ١٩١٦ اتفاق سايكس - بيكوت ، واقتسما بموجبه البلاد العربية كمناطق نفوذ ، على الرغم من وعود مكماهون المنو بها ، وعلى الرغم من تصريح فرنسا وانكلترا المشترك في ٨ تشرين الثاني سنة ١٩١٨ بانها تتعهدان بالمعاونة على انشاء حكومات دستورية وطنية في البلاد العربية . ثم في سنة ١٩١٩ اقرت معاهدة فرساي نظام الانتداب ، وفي سنة ١٩٢٠ اقر المجلس الاعلى لماؤتمر الصلح منح فرنسا الانتداب على سوريا ولبنان ، ومنح انكلترا الانتداب على فلسطين والعراق . وسنرى قريباً المراحل اللاحقة لنظام الانتداب ، ثم لتدوين الدستور ، وتثبيت الاستقلال في كل من البلاد العربية .

فاذن ، نحن نرى ان الحركة العربية كانت حركة حقيقية قديمة . فلا غرو بالتالي من ان نرى البلاد العربية تغتنم فرصة رغبة الحلفاء في كسب

(١) Sykes - picot . وقد اشتركت في التوقيع على هذا الاتفاق روسيا ، ولكنها خرجت منه بعد الثورة البلشفية . راجع بروكلمان ، تاريخ الشعوب الاسلامية ، الجزء الخامس (الترجمة العربية ، بيروت ، ١٩٥٠ من ٧٤ - ٧٥) .

ودهم اثناء الحرب العالمية الثانية ، بمناسبة تقدم الجيش الالماني في شمالي افريقيا ، وتغتم تصريح انكلتوا بواسطة المستر ايدن خلال ١٩٤١-١٩٤٣ بانها تعترف بان العالم العربي سار شوطاً بعيداً نحو الرقي ، وبانها تعلن استعدادها لمساعدته على تحقيق بعض الوحدة ، فلا غرو من ان نرى البلاد العربية تغتم هذه الفرصة ، وتقوم مصر منذ سنة ١٩٤٣ باستشارات في سبيل تأليف الجامعة العربية .

وقد اثمرت هذه الاستشارات عن عقد لجنة تحضيرية للمؤتمر العربي العام ، اجتمعت بالاسكندرية بين ٢٥ ايلول و ٧ تشرين الاول سنة ١٩٤٤ ، ووضعت اسس جامعة الدول العربية بشكل اقتراحات ، سميت ببروتوكول الاسكندرية . وقد استهل البروتوكول اقتراحاته بانها كانت « اثباتاً للصلات الوثيقة والروابط العديدة التي تربط بين البلاد العربية جمعاء ، وحرصاً على توطيد هذه الروابط وتدعيمها وتوجيهها الى ما فيه خير البلاد العربية قاطبة وصلاح احوالها وتأمين مستقبلها وتحقيق امانها وآمالها ، واستجابة للرأي العربي العام في جميع الاقطار العربية » . وقد نص البروتوكول على الخطوط الرئيسية للجامعة ، ونص بوجه خاص على احترام استقلال لبنان وسيادته بحدوده الحاضرة .

وبعد ان وضعت لجنة فرعية في القاهرة مشروع الميثاق ، اقرته اللجنة التحضيرية . ثم في ٢٢ اذار سنة ١٩٤٥ ، انعقد المؤتمر العام في قصر الزعفران بالقاهرة ، من ممثلي مصر وسوريا ولبنان والعراق والمملكة السعودية وشرقي الاردن ، وتم التوقيع على الميثاق . وفي ٥ ايار من نفس السنة ، وقعت اليمن على الميثاق ، وفي ١٠ ايار سنة ١٩٤٥ اصبح الميثاق نافذاً^١ .

وقد عين الميثاق ان الغرض من الجامعة توثيق الصلات بين الدول المشتركة فيها ، وتنسيق خططها السياسية ، تحقيقاً للتعاون بينها ، وصيانة لاستقلالها وسيادتها ، والنظر بصفة عامة في شؤون البلاد العربية ومصالحها .

(١) راجع رسالة ميثاق جامعة الدول العربية ، للدكتور كمال الغالي ، مصر ، ١٩٤٨ .

وذكر من اغراضها ايضاً تعاون الدول المشتركة فيها ، في الشؤون الاقتصادية والمالية والاجتماعية والثقافية والصحية ، وشؤون المواصلات والجنسية والجوازات والتأشيرات وتنفيذ الاحكام وتسليم المجرمين .

وتتألف الجامعة من الدول العربية المستقلة الواقعة على الميثاق ، ومن كل دولة عربية مستقلة تنضم اليها فيما بعد . وللجامعة مجلس يتألف من ممثلي الدول المشتركة ، ويكون لكل منها صوت واحد . ويجتمع المجلس في دورتين عاديتين سنوياً ، في شهري اذار ونشرين الاول ، وفي دورات غير عادية اذا دعت الحاجة الى ذلك بناء على طلب دولتين من اعضاء الجامعة .

وللجامعة امين عام ، ينتخب بغالبية ثلثي دول الجامعة . وهو يعين ، بموافقة المجلس ، الامناء المساعدين والموظفين الرئيسيين . وكذلك ، تؤلف الجامعة لجنة خاصة لكل من الشؤون الداخلة في اغراضها .

وقد نص الميثاق ايضاً على وظائف المجلس واللجان والامانة العامة ، وعلى وسائل التوسط والتحكيم في احوال الاعتداء . ونص على اعتبار القاهرة مقراً دائماً للجامعة ، مع حق المجلس في ان يجتمع في اي محل آخر يعينه . ونص ايضاً في ملاحق خاصة على وضع فلسطين ، وعلى التعاون مع البلاد العربية غير المستقلة ، وعلى تعيين عبد الرحمن عزام باشا الامين العام الاول .

ومن اهم خصائص الجامعة تعهد كل دولة من دولها باحترام نظام الحكم في دول الجامعة الاخرى ، وحق كل دولة في الانسحاب من الجامعة . ومن مبادئها ان ما يقرره مجلس الجامعة بالاجماع يكون ملازماً لجميع الدول المشتركة في الجامعة ، وان ما يقرره المجلس بالاكثرية يكون ملازماً لمن يقبله ، وان قرارات المجلس في الحالتين تنفذ في كل دولة وفقاً لنظمها الاساسية ١ .

(١) انظر النظم الداخلية للجامعة العربية ، في المجلد المصرية للقانون الدولي ، لسنة ١٩٤٦ ، المجلد الثاني ، ص ٦١ - ٧٨ .

فمن ذلك ، نرى ان هذه الجامعة ليست دولة فوق الدول ، وانها لا تعدّ دولة اتحادية . وانها بالنظر لتفككها وعدم انسجام سياسة اعضائها وعدم الاتفاق على المصالح المشتركة العملية ، وبالنظر لعدم اعطائها حق تمثيل الاعضاء في الميدان الدولي ، فانه من الصعب اعتبار هذه الجامعة من نوع تحالف الدول ^١ بالمعنى القانوني . بل هي مؤتمر دائم ، ومنظمة اقليمية ، شبيهة بجامعة الدول الاميركية التي تربط دول اميركا الشمالية والوسطى والجنوبية ^٢ .

اليمن .

هذه دولة ملكية مطلقة ، يحكمها امام من الشيعة الزيدية من دون دستور مدوّن . وهو مقيد نظرياً باحكام الشريعة الاسلامية التي يطبقها بحسب المذهب الزيدي . وقد بدأت هذه المملكة مؤخراً بادخال بعض الاصلاحات الاجتماعية والاقتصادية والسياسية .

المملكة العربية السعودية

كانت جزيرة العرب قبل الحرب العالمية الاولى جزءاً من السلطنة العثمانية وكانت مقسمة الى عدة اقسام لكل منها امير يتولى الحكم فيها . وكانت نجد تحت حكم آل سعود الذين ناصروا الحركة الوهابية ، اي الحنبلية المتجددة ، ونشروها . وكانت الحجاز تحت حكم الشريف حسين الهاشمي .

ومنذ سنة ١٩٢٠ ، ابتداء امير نجد آئند ، عبدالعزيز آل سعود ، حركته الواسعة لتوحيد الجزيرة . فاستولى على داخل الجزيرة سنة ١٩٢٢ ، وعلى الحجاز سنة ١٩٢٥ ، وعلى عسير سنة ١٩٣٤ . فاصبح سيد الجزيرة ، ما عدا اليمن والحميات والمستعمرات الانكليزية الواقعة على الشواطيء الجنوبية والشرقية ، وهي عدن وحضرموت ومسقط وعمان والبحرين

Confederation (١)

Pan - American Union (٢)

والكويت .

وقد اعلن جلالة عبد العزيز آل سعود دستور المملكة الحجازية سنة ١٩٢٦ ، ونودي به في السنة التالية ملكاً على الحجاز ونجد وملحقاتها . ونشر جلالة الملك سنة ١٩٣١ نظام مجلس الوكلاء الذي نظم الحكومة والدواوين والوكلاء ، واصر في ١٨ ايلول ١٩٣٢ امراً بتأسيس المملكة العربية السعودية ، ثم في السنة التالية بايع ولده الامير سعود بولاية العهد . وهذه الانظمة ليست دستوراً بالمعنى الحديث ، لان الملك هو الذي يصدرها ويعدلها كيفما يشاء . اما الدستور الحقيقي للمملكة العربية السعودية هو الشريعة الاسلامية على المذهب الوهابي ، التي توجب الحكم الشوروي ، كما اوضحنا آنفاً . وبالفعل ، فان قانون الحجاز الاساسي ينص على وجود مجلس شوري يعينه الملك .

مصر

مصر اكبر الدول العربية . وقد دخل اليها العرب منذ القرن السابع ، واحتفظت بطابعها العربي منذ ذلك التاريخ . وكانت كباقي الدول العربية تحت الحكم العثماني . ولكن هذا الحكم اخذ يتقلص شيئاً فشيئاً ، ابتداء من منتصف القرن الماضي ، بسبب نهضة محمد علي الكبير ، ثم بسبب تدخل النفوذ البريطاني . وقد تم استقلال مصر قضائياً وادارياً في عهد اسماعيل باشا عام ١٨٧٤ .

ثم ازداد النفوذ البريطاني تدريجياً حتى كان عام ١٩١٤ ، اذ اعلنت بريطانيا حمايتها على مصر ، وخلعت الخديوي عباس حلمي .

وبعد ان عينت بريطانيا الخديوي فؤاد عام ١٩١٦ ، نادت به ملكاً على مصر عام ١٩٢٢ ، واصلت بنفس الوقت استقلال المملكة المصرية مع بعض التحفظات ، المتعلقة بوجه خاص بحماية المواصلات البريطانية وبال دفاع عن مصر وب حماية الاجانب . وقد كانت هذه التحفظات ، ولا يزال بعضها الى الان ، السبب في إثارة الثورات والمنازعات المتواصلة بين السلطات البريطانية

والوطنيين المصريين ، الذين كانوا لمدة طويلة بزعامة المرحوم سعد زغلول باشا . وفي ١٩ نيسان ١٩٢٣ ، نشر الدستور المصري ١ .
وفي عام ١٩٣٦ ، توفي المغفور له الملك فؤاد وخلفه جلالة الملك فاروق ، ووقعت المعاهدة المصرية البريطانية . وبمقتضى هذه المعاهدة ، تعهدت بريطانيا بان تحلي جيوشها الاراضي المصرية ، باستثناء منطقة قناة السويس ، وحالة خطر العدوان الخارجي . وفي نفس السنة ، قبلت مصر عضواً في عصبة الامم . ثم في السنة التالية ، ألغت مصر الاعفاء من الضرائب الذي كان يتمتع به الاجانب ، وعقدت معاهدة مونترو التي ألغت الامتيازات القضائية الاجنبية . وبالفعل ، ووفقاً لهذه المعاهدة ، ألغيت المحاكم المختلطة من مصر في ١٥ تشرين الاول سنة ١٩٤٩ .

وقد تفاقم الخلاف مؤخراً بين مصر وبريطانيا حول معاهدة سنة ١٩٣٦ ، فاضطرت الحكومة المصرية بتاريخ ٨ تشرين الاول سنة ١٩٥١ الى إلغاء هذه المعاهدة ، وإلغاء اتفاق السودان المعقود سنة ١٨٩٩ .
وقد نص دستور مصر ، الصادر سنة ١٩٢٣ ، على ان الدولة ملكية دستورية ، وراثية في اسرة محمد علي الكبير . ونص على ان الحكومة برلمانية ، مؤلفة من سلطة تنفيذية يمارسها الملك بواسطة وزرائه ، ومن سلطة تشريعية يمارسها البرلمان المؤلف من مجلس الشيوخ ومجلس النواب ، ومن سلطة قضائية ذات استقلال مضمون في الدستور . اما تعديل الدستور ، فيستوجب اصولاً خاصة واغلبية الثلثين في كل من المجلسين .

فلسطين

كانت فلسطين قبل الحرب العالمية الاولى مقاطعة عثمانية . وقد ادخلت في المنطقة التي تعهد الحلفاء باعطائها استقلالها ، بمقتضى مراسلات حسين - مكماهون . وعلى الرغم من ذلك ، فقد أعلن اللورد بلفور باسم الحكومة (١) اما دستور سنة ١٩٣٠ ، فقد ألغى في ٢٠ تشرين الثاني سنة ١٩٣٤ ، وأعيد «دستور الامة» الصادر سنة ١٩٢٣ . انظر كتاب المبادئ الدستورية العامة ، للدكتور عثمان خليل عثمان ، القاهرة ، ١٩٤٣ ، ص ١٥٤ .

البريطانية ، عام ١٩١٧ ، تصريح بلفور المشهور . ومآله ان بريطانيا تنظر بعين العطف الى انشاء وطن قومي ^١ للشعب اليهودي في فلسطين . وفي عام ١٩١٨ ، دخلت جيوش اللورد اللني فلسطين ، بمساعدة الجيوش العربية . ثم في عام ١٩٢٠ ، اعلن الانتداب البريطاني على تلك البلاد . وكان عدد اليهود فيها آنئذ بنسبة عشر عدد السكان العرب ، اي نسبة ٦٠،٠٠٠ من اليهود الى ٦٦٠،٠٠٠ من العرب .

وقد كان تاريخ فلسطين ، ايام الانتداب البريطاني ، احتجاجاً صارخاً من جانب العرب على وعد بلفور وعلى تنفيذه ، وسلسلة متواصلة من الثورات واراقة الدماء . وذلك حتى عام ١٩٤٨ ، اذ اعلنت منظمة الامم المتحدة تقسيم فلسطين . ثم اعلنت بريطانيا انتهاء انتدابها في ١٥ ايار ، ووقعت الحرب بين جيوش الدول العربية وجيوش اسرائيل ، وانتهت بالحيانة والهزيمة المعروفتين . وتأسست دولة اسرائيل ، واعترفت بها الامم المتحدة ومعظم الدول الاجنبية . ولا يزال وضع فلسطين الدولي قائماً مجهولاً .

شرقي الاردن

كان شرقي الاردن القسم الشرقي الداخلي من فلسطين . وقد وضع تحت انتداب بريطاني خاص عام ١٩٢٠ . وبعد ثلاث سنوات من ذلك ، اعلن المفوض السامي البريطاني في القدس أن شرقي الاردن دولة مستقلة تحت حكم الامير عبدالله ، الابن الثاني للمغفور له الملك حسين الهاشمي . ثم نأكد هذا الوضع ، عام ١٩٢٨ ، بمعاهدة القدس وبالقانون الاساسي الاردني ، الذي انشأ مجلساً تنفيذياً ومجلساً تشريعياً .

واخيراً عام ١٩٤٦ ، نودي بالامير عبدالله ملكاً على المملكة الاردنية الهاشمية ، واعلن الدستور الجديد . وهذا الدستور نص على ملكية دستورية وراثية الملك عبدالله بن الحسين ولورثته الذكور من اولاد الظهور من بعده ، ونص على سلطة تشريعية منوطة بمجلسي الاعيان والنواب . فمجلس

(١) National home

الاعيان يعينه الملك ، ومجلس النواب ينتخبه الشعب . اما السلطة التنفيذية ، فمنوطة بالملك ، وهو يعين الوزراء ويقيلمهم . ويكون هؤلاء مسؤولين تجاهه وحده .

وقد تعينت علاقة بريطانيا بهذه المملكة في معاهدة مؤرخة في ١٥ اذار ١٩٤٨ . ثم تابعت الحوادث في هذه المملكة . فعلى اثر كارثة فلسطين ، ضمت بعض اراضيها الى المملكة الاردنية . ثم اغتيل المغفور له الملك عبدالله في صيف سنة ١٩٥١ ، ونودي بابنه جلالة الملك طلال خلفاً له . واخيراً بتاريخ ٣٠ ايلول سنة ١٩٥١ ، نشر الدستور الاردني الجديد ، واصبح الوزراء بموجبه مسؤولين سياسياً امام السلطة التشريعية ، ومن ثم اصبح نظام الحكم في هذه المملكة برلمانياً بالمعنى الدستوري (المادتان ٥١ و ٥٣) .

العراق

كانت بلاد العراق تحت الحكم العثماني حتى سنة ١٩١٧ ، اذ احتلتها الجيوش الانكليزية والهندية . وقد قرر مؤتمر زعماء العراق ، المعقود في دمشق في ٨ اذار ١٩٢٠ ، اعلان استقلال بلادهم تحت رئاسة الاميرعبدالله ابن الحسين . ولكن هذا القرار بقي حبراً على ورق ، لان مجلس الحلفاء الاعلى المنعقد في سان ريمو ، بتاريخ ٢٥ نيسان ١٩٢٠ ، قرر وضع العراق تحت الانتداب البريطاني .

وقد احدث هذا القرار استياء عاماً ، وثورة في تلك البلاد ، حتى تاريخ ٢٣ آب سنة ١٩٢١ ، اذ نودي بالملك فيصل ، الذي غلبه الفرنسيون في سوريا ، ملكاً على عرش العراق ، وذلك بالاستفتاء الشعبي . وفي سنة ١٩٢٤ ، صدق المجلس التأسيسي العراقي على المعاهدة العراقية البريطانية ، ووافق على مشروع القانون الاساسي الذي صدر في ٢١ اذار سنة ١٩٢٥ . وفي سنة ١٩٣٠ ، عقدت معاهدة تحالف بين العراق وبريطانيا ، اعترفت فيها هذه باستقلال العراق . ثم في سنة ١٩٣٢ ، وافقت عصبة الامم على انتهاء الانتداب ، وعلى قبول العراق عضواً فيها .

أما القانون الاساسي^١، فقد تعدل مرتين ، الاولى سنة ١٩٢٥ ،
والثانية سنة ١٩٤٣ . وهو ينص على ان « سيادة المملكة العراقية الدستورية
للأمة ، وهي وديعة الشعب للملك فيصل بن الحسين ، ثم لورثته من بعده . »
وينص ايضاً على ان شكل الحكومة هو الملكية الديمقراطية النيابية البرلمانية ،
وعلى ان البرلمان يتألف من مجلسين ، مجلس النواب ومجلس الاعيان .
والدستور العراقي ، كغيره من الدساتير العربية ، دستور جامد ،
بمعنى انه لا يتعدل الا بشروط وطرق معينة . وهي ان يوافق على
اقتراح التعديل ثلثا اعضاء كل مجلس على الاقل ، ثم ان يحل مجلس النواب
لاستفتاء الشعب ، ثم ان توافق نفس الاغلبية في كل من المجلسين على
التعديل المطلوب . وفوق ذلك ، نص هذا الدستور على منع تعديله لمدة
خمس سنوات بعد صدوره ، باستثناء بعض التعديلات الثانوية التي اجيزت
بخلال السنة الاولى من نشره .

سوريا

مرت سوريا بنفس المراحل التي مرت بها سائر البلاد العربية . فكانت
اولاً تحت الحكم العثماني ، ثم كانت موضوع اتفاق الحسين - مكماهون ،
واتفاق سايكس بيكو ، كما نوهنا آنفاً^٢ .

وفي ٧ اذار سنة ١٩٢٠ ، اعلن المؤتمر الوطني السوري تنصيب الملك
فيصل بن الحسين ملكاً على سوريا ، المحدودة من كليسيا الى مصر ومن
البحر المتوسط الى الصحراء . ثم انقلب المؤتمر الى جمعية تأسيسية ، ووضعت
هذه الجمعية الدستور ، واعلنته في ٣ تموز من نفس السنة . وهذا الدستور
ينص على حكومة مستقلة ملكية برلمانية ، اساسها الانتخاب الشعبي العام ،
وعلى برلمان مؤلف من مجلسي الشيوخ والنواب . ولكن هذه الحالة انتهت

(١) لم يستعمل هذا القانون كلمة دستور . انظر مقال الاستاذ مصطفى كامل عن
المنشور في المجلة المصرية للقانون الدولي ، ١٩٤٧ ، المجلد الثالث ، ص ٣ .

(٢) انظر علاوة على المصادر المذكورة آنفاً ، كتاب الدكتور ادمون رباط « الوحدة
السورية والعروبة » (Unité syrienne et devenir arabe) باريس ١٩٣٧ ، ومقاله في
المجلة المذكورة (القسم الفرنسي ص ٣) .

بانتصار الجيش الفرنسي في معركة ميسلون ، بتاريخ ٢٤ تموز ١٩٢٠ ،
وبإقرار الانتداب الفرنسي على سوريا .

وبعد أربع سنوات من الحكم الارهابي ، بحث في مسألة تنظيم الدستور .
فأراد الفرنسيون الانفراد بوضعه ، وأراد السوريون الاشتراك بذلك .
وتشبت كل فريق بموقفه ، حتى أعلنت الثورة السورية الكبرى عام ١٩٢٥ ،
ودامت قرابة السنتين .

وعام ١٩٢٨ ، بعد مداولات دقيقة بين المفوض السامي هنري بونسو
وزعماء الكتلة الوطنية ، جرت الانتخابات لتأليف الجمعية التأسيسية ، وفوضت
هذه الجمعية بوضع الدستور بكل حرية . فألفت هذه لجنة برئاسة ابراهيم
هناو ، وهذه اللجنة وضعت النظام الاساسي . فاعترض الفرنسيون عليه ،
وطلبوا تعديل بعض مواده ، بحيث تنسجم ونظام الانتداب . ولما رفض
السوريون ذلك ، قرر المفوض السامي حل الجمعية التأسيسية ، وزاد على
المشروع مادة جديدة ، هي المادة ١١٦ ، وخلاصتها الاعتراف بحقوق الدولة
المنتدبة . وعُدل ايضاً المادة الثانية منه ، المتعلقة بمحدود سوريا ، ونشر
المشروع المعدل كدستور لدولة سوريا ، ونشر معه نظاماً اساسياً لكل
من سنجق الاسكندرونة ، وحكومة اللاذقية ، وحكومة جبل الدروز ،
ومجلس المصالح المشتركة . وجميعها مؤرخة في ١٤ ايار ١٩٣٠ .

وان هذه الانظمة وضعت فوراً موضع التنفيذ ، ما عدا الدستور
السوري ، فقد نص على انه يطبق بعد سنتين . وفعلاً في سنة ١٩٣٢ ،
جرت الانتخابات ، وفازت الكتلة الوطنية . ولكن في السنة التالية ، عندما
رفض المجلس مشروع المعاهدة الذي عرضه عليه المفوض السامي ، قرر هذا
توقيف اعمال المجلس . ولم ترجع الحياة الدستورية الا سنة ١٩٣٦ ، اذ
وقعت المعاهدة السورية الفرنسية . ولكن هذه المعاهدة لم تصبح نافذة ،
بسبب عدم تصديق البرلمان الفرنسي عليها .

وبتاريخ ١٩٣٩ ساءت فرنسا سنجق الاسكندرونة مع انطاكية الى
تركيا بموجب معاهدة خاصة . وبنفس السنة ، على اثر رفض البرلمان

الفرنسي التصديق على المعاهدة ، اوقف المفوض السامي الدستور السوري ، وحل المجلس . ثم كانت الحرب العالمية الثانية ، ودخلت جيوش بريطانيا وفرنسا الحرة سوريا سنة ١٩٤١ ، واعلن الجنرال كاترو انتهاء الانتداب بنفس السنة .

ثم اعيد الدستور عام ١٩٤٣ ، وقرر البرلمان السوري اعتبار المادة ١١٦ المتعلقة بالانتداب غير نافذة لعدم موافقة السوريين عليها ، واعتبار مقاطعتي العلويين وجبل الدروز من ضمن الاراضي السورية . ولكن الحوادث اللاحقة اعادت الخلاف بين الفرنسيين والسوريين ، فاقدم الجيش الفرنسي على ضرب دمشق بالقنابل خلال ثلاثة ايام ، اي من ٢٧ - ٢٩ ايار ١٩٤٥ . ولكن تدخل الجيش البريطاني وضع حداً لذلك . وبتاريخ ١٧ نيسان ١٩٤٦ ، اخلت جميع الجيوش الاجنبية الاراضي السورية .

وينص الدستور السوري على حكومة جمهورية نيابية برلمانية ، وعلى برلمان مؤلف من مجلس واحد ، وعلى جواز تعديل الدستور بموافقة ثلثي اعضاء المجلس ، اولا على الاقتراح ، ثم ثانياً على اساس التعديل وذلك في دورة عادية تالية .

وفي خلال سنة ١٩٤٩ ، وعلى اثر حوادث فلسطين ، قلب الجيش السوري الحكم ثلاث مرات متتالية ، بواسطة المرحوم حسني الزعيم ، ثم المرحوم سامي الحناوي ، ثم العقيد السيد اديب الشيشكلي . وقد تألفت جمعية دستورية لاجل وضع دستور سوري جديد ، فوضته في ٥ ايلول سنة ١٩٥٠ . وهو دستور عصري حديث ، مؤلف من مقدمة تبحث في الاهداف الدستورية ، ومن عشرة فصول تبحث تباعاً : في الجمهورية السورية ، والمبادئ الاساسية ، والسلطات التشريعية ، والتنفيذية ، والقضائية ، والتقسيمات الادارية ، والشؤون المالية ، والشؤون الاقتصادية ، وتعديل الدستور ، واحكام انتقالية . وهذا الدستور يقر النظام الجمهوري الديموقراطي النيابي البرلماني . وينص على السيادة الشعبية ، وعلى كثير من الاهداف الدستورية الحديثة ، كمكافحة الامية والتعليم الالزامي المجاني والجنسية الاجبارية واستقلال القضاء والعدالة الاجتماعية وما اشبه .

الفصل الثالث

تاريخ الدروز اللبناني



الدور السابق للانتداب

منذ القديم ، تمتع جبل لبنان بنوع من الحكم الذاتي . وقد ساعده على الانعزال مركزه الطبيعي والجغرافي . فكان امراء الجبل يحكمونه ، حتى في عهد العثمانيين ، حكما يكاد يكون استقلالياً ، لاسيما في ايام الامير فخر الدين المعني (١٥٧٢ - ١٦٣٥) والامير بشير الشهابي (١٧٨٨ - ١٨٤٠)^١ . وقد امتاز اهل لبنان بحب الحرية والثورة على الظلم والاضطهاد ، وكانوا حاملي لواء الحركة الاستقلالية واليقظة العربية ، لاسيما في اواخر العهد العثماني . ونحن نكتفي بالتدليل على ذلك بتكرار هذه الجملة الذرية لابراهيم اليازجي « تنبهوا واستفيقوا ايها العرب ! » ، وبالتذكير بتضامن النصارى والمسلمين في الاستشهاد في سبيل الحرية على اعداء المشائخ خلال الحرب العالمية الاولى^٢ . وفي عام ١٨٤٢ ، على اثر انتصارات محمد علي باشا ، قررت السلطنة العثمانية حكم جبل لبنان مباشرة . فعينت قائم مقاميتين ، الاولى للموارنة في الشمال ، والثانية للدروز في الجنوب . ولكن في عام ١٨٦٠^٣ ، حصلت الحوادث الدامية الشهيرة بين الموارنة والدروز ، فاستغلت الدول الكبرى هذه المناسبة ، فاجتمعت في باريس وقررت التدخل . وفي ٥ ايلول من تلك السنة ، نزلت الجيوش الفرنسية على الساحل ، ولم تتركه الا في ٨

(١) انظر في مصادر هذا الفصل المصادر المذكورة في الفصل السابق ، لاسيما تحت عناوين الجامعة العربية وسوريا .

(٢) انظر تاريخ الشهداء في كتاب عشت وشاهدت ، ص ٢٣٧ وما بعدها .

(٣) انظر « الحركات في لبنان » ، تأليف يوسف ابي شقرا ، بيروت ، ١٩٥٢ ، ص ٩٩ .

حزيران سنة ١٨٦١ ، بعد الاتفاق مع الدولة العثمانية .

وبالفعل ، في ٩ حزيران من نفس السنة ، وقع في استانبول نظام اساسي بين الباب العالي من جهة ، وبين بريطانيا وبروسيا والروسيا وفرنسا والنمسا من جهة اخرى . وتقرر فيه ان يكون جبل لبنان حاكم عثماني مسيحي غير لبناني ، يسمى المتصرف ، يقترحه الباب العالي ، وتوافق عليه الدول الكبرى ، وان يعاون المتصرف مجلس ادارة مؤلف من اثني عشر عضواً . وفي سنة ١٨٦٤ ، وقع في استانبول بروتوكول جبل لبنان المعروف ، الذي ثبت للجبل الحكم الذاتي الداخلي ، بضمانة تلك الدول . ولكن في عام ١٩١٤ ، بعد ان دخلت تركيا للحرب العالمية الاولى ، الغت استقلال لبنان الاداري ، وعينت عليه جمال باشا حاكماً مباشراً^١ .

وبعد نهاية تلك الحرب ، كان لبنان من البلاد التي دخلت في محادثات الحسين - مكماهون ، واتفاق سايكس بيكو المنوّه بها . وقد دخلت جيوش الحلفاء والجيوش العربية هذه البلاد . ثم ذهب الوفد اللبناني الى مؤتمر الصلح عام ١٩١٩ مطالباً بالاستقلال . واخيراً اقر ميثاق عصبة الامم الصادر في نفس السنة نظام الانتخاب .

وفي بدء الاحتلال العسكري الفرنسي ، حكم الفرنسيون لبنان حكماً مباشراً ادى الى خيبة الوطنيين اللبنانيين ، وادى الى انضمام سبعة من اعضاء مجلس ادارة الجبل الى الحزب الوطني في دمشق ، والى اصدار قرار مشترك في ١٠ تموز سنة ١٩٢٠ ، مآله التمسك بالاستقلال التام والسفر الى اوروبا للسعي لتحقيق هذا القرار .

ولكن السلطة الفرنسية حلت مجلس الادارة ، ومنعت الاعضاء السبعة من السفر واعتقلتهم ثم نفتهم .

وبتاريخ اول ايلول سنة ١٩٢٠ اعلن الجنرال غورو استقلال لبنان

(١) انظر خلاصة تاريخ لبنان في عهد المعنين والشهابيين ، وفي عهد القائم مقاميتين ، وفي عهد المتصرفية ، في كتاب التربية الوطنية لجعا وشهلا ومحمصاني (بيروت ، ج ٤ ، ص ١٢٠ - ١٥٧) .

الكبير بمحدوده الحالية ، اي جبل لبنان وبيروت وطرابلس وبعبك والبقاع وحاصبيا وراشيا وصيدا وصور .

وفي ٢٤ تموز سنة ١٩٢٣ ، عقدت معاهدة لوزان بين الحلفاء وتركيا ، وثبتت بموجبها انسلاخ لبنان وسائر البلاد العربية عن تركيا . وعلى كل ، فقد وقع الخلاف في تحديد اراضي لبنان آنئذ . فطلب اللبنانيون ضم تلك الاراضي الساحلية والداخلية الى الجبل ، باعتبارها داخلية تاريخياً وجغرافياً في حدود الدولة اللبنانية . وعارض السوريون ، بذلك ، باعتبار تلك الاراضي جزءاً طبيعياً من سوريا . وعلى كل ، فقد زال هذا النزاع منذ مدة طويلة ، بفوز النظرية اللبنانية في الواقع . فقد حصل الضم منذ سنة ١٩٢٠ ، واعترفت به عصبة الامم اولاً ، ثم اقرته الدول العربية في بروتوكول الاسكندرية ، واقتره سائر الدول الاجنبية .

نظام الانتداب

نصت المادة الثانية والعشرون من ميثاق عصبة الامم الصادر عام ١٩١٩ ، فيما نصت عليه ، على نظام جديد ، دعي نظام الانتداب ^١ . وهذا النظام اخترع لتلك المستعمرات والاقاليم ، التي خرجت بنتيجة الحرب العالمية الاولى عن حكم الدول التي كانت خاضعة لها ، والتي تقطنها شعوب لم تصل بعد الى درجة تمكنها من النهوض بنفسها في ظروف العالم الحديث . فعليه ، نصت تلك المادة ، بخصوص هذه المستعمرات والاقاليم ، على ان رفاهية شعوبها وتقدمها يؤلفان وديعة المدنية المقدسة .

وقد قسمت المادة المذكورة هذه الشعوب الى ثلاثة اقسام ، بحسب درجة رقيها . فالقسم (ا) ، الذي همنا الآن ، يدخل فيه اهالي البلاد التي كانت خاضعة للحكم العثماني ، والتي وصلت الى درجة كافية من التقدم ، بحيث يمكن اعلان استقلالها موقتاً ، بشرط تقديم المشورة والمساعدة الادارية اليها من قبل دولة منتدبة ، حتى تصل الى درجة كافية للنهوض

(١) Mandat , Mandate ، نقلا عن الكلمة اللاتينية Mandatum ، ومعناها الوكالة .

بنفسها . وعلى هذه الدولة المنتدبة ان تقدم تقريراً سنوياً بأعمالها الى لجنة الانتداب الدائمة ، التابعة لعصبة الامم .

وان الانتداب الفرنسي على لبنان تقرر في مؤتمر مجلس الحلفاء الاعلى ، المنعقد في سان ريمو عام ١٩٢٠ . ثم وقع صك الانتداب في لندن في ٢٤ تموز سنة ١٩٢٢ . واشترطت المادة الاولى منه ان تنظم الدولة المنتدبة ، بالاتفاق مع السلطات المحلية ، بخلال ثلاث سنوات ، نظاماً اساسياً ، ينظر بعين الاعتبار الى حقوق الاهالي ومصالحهم ورغباتهم ، ويؤمن تقدمهم المستمر . ولم يصبح الانتداب الفرنسي نافذاً الا بموجب قرار مجلس عصبة الامم المؤرخ في ٢٩ ايلول سنة ١٩٢٣ ، بعد ان تم الاتفاق على ذلك بين فرنسا وايطاليا .

وهكذا ، نرى ان نظام الانتداب في الاصل نظام انساني ، مؤيد لحق الشعوب في تقرير مصيرها ، ومبني على « الوديعه المقدسة » الموكولة الى الدول الكبرى ، لاجل مساعدة الدول الضعيفة على النهوض بنفسها والتقدم نحو الاستقلال . هذا كان معنى الانتداب نظرياً . اما عملياً ، فان الانتداب كان طريقة جديدة للاستعمار . وفي الواقع ، كان الحكم الفرنسي ، قبل نشر الدستور ، حكماً مطلقاً استبدادياً . وكان كذلك احياناً حتى بعد نشر الدستور .

الحكم الفرنسي قبل الدستور

في اول ايلول سنة ١٩٢٠ ، اعلنت دولة لبنان الكبير بحدودها الحالية كما اوضحنا ، وتنظمت السلطات العامة بمقتضى قرار المفوض السامي ذي الرقم ٣١٨ . فقد نص هذا القرار على تعيين حاكم فرنسي رئيساً للسلطة التنفيذية ، يعاونه سكرتير عام لبناني ، وعلى تعيين معينين مستشارين فرنسيين للدوائر المختلفة ، مع لجنة ادارية ذات سلطة استشارية يعينها المفوض السامي . وفي سنة ١٩٢٢ ، اُبدل باللجنة الادارية مجلس « تمثيلي » ، ينتخب بالاقتراع العام على درجتين . ولكن سلطة هذا المجلس كانت محدودة ، اذ كانت

للسلطة المنتدبة حق الغاء قراراته او حلها ، وكان حق اقتراح القرارات منوطاً بالحاكم الفرنسي .

وقد انتخب المجلس التمثيلي الاول في ايار سنة ١٩٢٢ ، وبقي حتى ١٣ كانون الثاني سنة ١٩٢٥ ، اذ تقرر حله . ثم في ١٢ تموز من نفس السنة ، انتخب المجلس التمثيلي الثاني ، وفي ١٠ كانون الاول سمي هذا المجلس مجلس النواب .

الدستور اللبناني

لقد وقع الحلاف بين الوطنيين والفرنسيين في مسألة تحضير الدستور . فهؤلاء ، خلافاً لصك الانتداب ، انفردوا في وضع مشروعه عام ١٩٢٤ ، ولم يستشيروا اهل البلاد في ذلك . وعلى الرغم من تصريح بريات ، في مجلس الشيوخ الفرنسي عام ١٩٢٥ ، بان اهل البلاد سيدعون لوضع النظام الاساسي ، وعلى الرغم من تأكيد ذلك من قبل المفوض السامي ده جوفنيل ؛ فان مشروع الدستور كان من وضع الفرنسيين وحدهم . وقد عرض على المجلس التمثيلي ، فتناقش هذا فيه بسرعة ، ثم نشره المفوض السامي في ٢٣ ايار سنة ١٩٢٦ . وهو الدستور الذي لا يزال مبدئياً نافذاً حتى الوقت الحاضر ، مع التعديلات التي طرأت عليه . وقد نصت المادة ١٠١ منه على انه ابتداء من اول ايلول سنة ١٩٢٦ ، تدعى دولة لبنان الكبير « الجمهورية اللبنانية » ، دون اي تعديل او تعديل آخر . وهكذا تأسست الجمهورية اللبنانية منذ ذلك التاريخ .

وقد اقر هذا الدستور الحكومة الجمهورية البرلمانية . ونص على تكوين برلمان ، مؤلف من مجلس نواب ومجلس شيوخ . ووجب انتخاب جميع اعضاء مجلس النواب وتسعة من اعضاء مجلس الشيوخ ، وترك تعيين الشيوخ السبعة الباقيين الى رئيس الدولة .

وعلى اثر ذلك في نفس سنة ١٩٢٦ ، انشيء مجلس الشيوخ وتألف البرلمان اللبناني الاول ، وهذا انتخب شارل دباس رئيساً للجمهورية .

تعديلات الدستور في عهد الانتداب

عدّل البرلمان اللبناني الدستور مرتين في عهد الانتداب . فالتعديل الاول حصل بتاريخ ١٧ تشرين الاول سنة ١٩٢٧ . وقد تناول بوجه اصلي الغاء مجلس الشيوخ والاكتفاء بمجلس النواب وحده ، او بالاحرى ادغام المجلسين معاً في مجلس واحد ، يكون ثلثاه منتخبين وثلثه معيناً . ومن الطبيعي ان تتعدل ايضاً معظم المواد التي تتكلم عن المجلسين ، بحيث تصبح متلائمة والمجلس الوحيد . وتناول التعديل ايضاً الاصول والشروط المطلوبة لتنقيح الدستور نفسه ، كما سنوضح فيما بعد . وتناول اخيراً تعديل المادة ٦٦ ، اذ اثبت فيها المبدأ البرلماني ان الوزارة مسؤولة بالتضامن امام مجلس النواب عن سياسة الحكومة العامة ، علاوة على مسؤولية كل وزير بمفرده عن اعماله الشخصية ، وذلك خلافاً للنص القديم الذي لم ينص الا على المسؤولية الفردية .

أما التعديل الثاني فكان في ٨ ايار سنة ١٩٢٩ . وقد تناول هذا التعديل المواد الآتية :

اولاً : المادة ٢٨ . فاصبحت تجبّز ان يكون الوزراء من اعضاء المجلس النيابي او من خارجه بدون قيد ، على حين كان النص القديم لا يسمح بان يؤخذ من المجلس اكثر من غالبية الوزراء المطلقة .

ثانياً : المادة ٣٧ . فاجاز التعديل للنواب طرح عدم الثقة بالوزارة في دورات المجلس العادية والاستثنائية ، مع ان ذلك لم يكن جائزاً بمقتضى النص القديم الا في الدورات العادية .

ثالثاً : المادة ٤٩ المتعلقة بمدة رئاسة الجمهورية . فقد كانت هذه المدة في النص القديم ثلاث سنوات مع جواز التجديد مرة واحدة . فاصبحت بعد التعديل ست سنوات بدون جواز التجديد .

رابعاً : المادة ٥٥ المتعلقة بحق حل المجلس النيابي . فاصبح هذا الحق بحسب النص المعدل مطلقاً ، على حين كان في النص القديم منحصرأً باحوال

ثلاثة هي : امتناع المجلس عن الاجتماع رغم دعوته تكراراً ، ورفض الموازنة بمجموعها بقصد شل عمل الحكومة ، وتقريب ما يمكن ان يحرض البلاد ضد الانتداب .

خامساً : المادة ٦٩ . فقد الغيت هذه المادة ، التي كانت توجب حضور ثلثي اعضاء المجلس على الاقل ، لاجل التصويت على طلب حجب الثقة عن الوزارة . وبذلك اصبح النصاب العادي كافياً للتصويت على هذه المسألة .

وعلى اساس هذا التعديل الثاني جرت الانتخابات في ١٦ حزيران سنة ١٩٢٩ ، وتألف مجلس النواب اللبناني الثالث من خمسة واربعين نائباً ، منهم ثلاثون منتخبون ، والباقون معينون .

فترة تعليق الدستور (١٩٣٢ - ١٩٣٧)

وفي خلال سنة ١٩٣٢ ، كان المجلس النيابي على وشك انتخاب رئيس للجمهورية ^١ ، لا يتمتع بتأييد المفوض السامي . فقرر هذا في ٩ ايار من تلك السنة تعليق الدستور ^٢ ، وتعيين رئيس للحكومة يملك السلطين التشريعية والتنفيذية ، بالتعاون مع السلطة المنتدبة ومع مجلس مديري الدوائر العامة . وقد تعين رئيس الجمهورية آنئذ ، السيد دباس ، رئيساً للحكومة وفقاً للتنظيم الجديد ^٣ .

ثم في ٢ كانون الثاني سنة ١٩٣٤ ، اصدر المفوض السامي الكونت دمارتل قراراً يحمل الرقم « واحد » ، فعين بموجبه حبيب باشا السعد رئيساً للجمهورية لمدة سنة ، يعاونه مندوب فرنسي ^٤ ، وسكرتير عام ومجلس مديرين . وقد نص هذا القرار على تأليف مجلس نواب من ثمانية عشر عضواً منتخبين وسبعة معينين . فهذا النظام ، كما نرى ، يقوّي السلطة

(١) هو المرحوم الشيخ محمد الجسر .

(٢) بالقرار ذي العدد ٥٥ .

(٣) انظر مقال الدكتور رباط المذكور .

(٤) السيد بريقا اوبوار .

التنفيذية ، ويضعف السلطة التشريعية ، لا سيما في مسائل نفقات الموازنة .
وقد صدر قانون الانتخاب في تلك السنة ايضاً ، فجعل الانتخاب مباشراً
على درجة واحدة . ثم جرت الانتخابات على هذا الاساس وتألف المجلس
الجديد . ولكن بعد عدة اشهر من ذلك ، اصدر المفوض السامي قراراً
بتأجيل اجتماعات المجلس الى اجل غير مسمى .

اما رئاسة الجمهورية ، فقد تمددت مدتها سنة بعد سنة ، اولا عام ١٩٣٥ ،
ثم عام ١٩٣٦ . وفي ٣ كانون الثاني من سنة ١٩٣٦ ، جعلت مدة
الرئاسة ثلاث سنوات ، وتقرر وجوب امضاء جميع مراسيم الرئاسة من
قبل سكرتير الدولة ، الذي يعينه الرئيس ويكون مسؤولاً تجاهه . وفي
٣٠ كانون الثاني من نفس السنة ، تعين المرحوم اميل اده رئيساً للجمهورية .
وبتاريخ ١٣ تشرين الثاني سنة ١٩٣٦ ، وقع المفوض السامي دمارتل
ورئيس الجمهورية ادة المعاهدة اللبنانية الفرنسية ، وسط ابتهاج مزيف من
جانب فئة من اللبنانيين ، ووسط استياء صاحب من جانب فئة
اخرى . وكان ذلك على اثر حوادث طائفية ، عرفت بحوادث تشرين
الشهيرة .

وقد نصت هذه المعاهدة على تعيين العلاقات المتبادلة بين الفريقين لمدة
خمس وعشرين سنة على اساس الحرية والاستقلال والسيادة ، وعلى انتهاء
الانتداب بعد ثلاث سنوات من تصديق البرلمان اللبناني . وأرقت المعاهدة
باتفاق عسكري ، وبأربعة بروتوكولات ، وبثاني مراسلات متبادلة . وهي
تتعلق بالجيش الخاصة ، وبالتمثيل الدبلوماسي والقنصلي ، وبتوحيد نظام الضرائب ،
وبالمعاهد الثقافية الفرنسية ، وبتأمين المساواة المدنية والسياسية لجميع الرعايا
اللبنانيين ، وما شاكل . ولكن هذه المعاهدة لم تصبح نافذة ، بسبب
رفض التصديق عليها من قبل البرلمان الفرنسي .

من اعادة الدستور حتى نهاية الانتداب

بعد خمس سنوات من تعليق الدستور ، اي في الرابع من كانون

الثاني سنة ١٩٣٧ ، وقبل انتهاء ولاية المجلس النيابي السابق ، اصدر المفوض السامي قراراً باعادة الدستور اللبناني الصادر سنة ١٩٢٦ والمعدل سنة ١٩٢٧ و ١٩٢٩ . وذلك مع استثناء مدة رئاسة الجمهورية ، اذ بقيت ثلاث سنوات . ولكن هذا الاستثناء ألغي بالقرار رقم ١٣٣ الصادر في ٦ تشرين الثاني من نفس السنة ، فأعيد النص المعدل للمادة ٤٩ من الدستور ، اي النص على جعل مدة الرئاسة ست سنوات .

وفي ٢٤ تموز سنة ١٩٣٧ ، على اثر خلاف بين المجلس والحكومة ، تقرر حل المجلس وانتخاب المجلس النيابي الخامس . وقد اجتمع هذا في تشرين الاول من تلك السنة ، وكان مؤلفاً من ثلاثة وستين عضواً ، ثلثهم منتخبون وثلثهم معين .

ولكن عملاً بسياسة المد والجزر التي اتبعتها الدولة المنتدبة ، فان الدستور لم يعمر طويلاً . ففي ٢١ ايلول سنة ١٩٣٩ ، اي على اثر بدء الحرب العالمية الثانية ، علق المفوض السامي الدستور ثانية ، وحل مجلس النواب ، وسلم الحكم الى رئيس الجمهورية والسكرتير العام . وفي ايار سنة ١٩٤١ ، تقرر تأليف وزارة وتعيين مجلس استشاري وتعيين مجلس شورى له سلطة التشريع .

وفي تلك السنة ايضاً ، وقعت البلاد تحت نيران المعارك التي دارت بين الفرنسيين الفيشيين الممثلين في لبنان بالجنرال دنتر من جهة ، وبين جيوش الحلفاء من جهة ثانية . واثناء ذلك ، اي في ٨ حزيران سنة ١٩٤١ ، اعلن الجنرال كاترو ممثل فرنسا الحرة باسم الجنرال ديغول انه قادم الى لبنان لانهاء الانتداب ولاعلان الاستقلال والحرية . وقد وافق على هذا التصريح السفير البريطاني في مصر آنثو السير ماينز لامبسون . وتأيد ذلك ايضاً باتفاق ديغول ولتلتون المؤرخ في ٧ آب سنة ١٩٤١ . ثم في ١٤ تموز سنة ١٩٤١ ، بعد ان اصاب البلاد كثير من الحراب والتدمير بسبب تلك المعارك ، وقع الجنرال دنتر الهدنة ، ودخلت جيوش

الحلفاء الاراضي اللبنانية . وبتاريخ ٢٦ تشرين الثاني سنة ١٩٤١ ، اكد الجنرال كاترو ما صرح به سابقاً من اعلان استقلال البلاد وسيادتها . وقد اعترفت بذلك الولايات المتحدة بعد ثلاثة ايام (اي في ٢٩ تشرين الثاني) ، وبريطانيا العظمى بعد شهر تماماً (اي في ٢٦ كانون الاول سنة ١٩٤١) . ولكن على الرغم من هذه التصريحات والاعترافات وبسبب حالة الحرب في الشرق الاوسط ، بقي الحكم العسكري في هذه البلاد بمعاونة حكومة معينة ، وذلك حتى ١٨ آذار سنة ١٩٤٣ ، اذ اصدر الجنرال كاترو القرار رقم ١٢٩^١ . فأعاد بموجبه الدستور اللبناني المعدل ، بعد ان ادخل عليه تعديلات اخرى تتناول المواد الآتية وهي :

اولاً : المادة ٢٤ . فاصبحت تنص على ان جميع اعضاء مجلس النواب ينتخبون انتخاباً ، بعد ان كان ثلثهم يعين تعييناً بمقتضى النص القديم .

ثانياً : المواد ٣٠ و ٤١ و ٤٢ . فهذه تعدلت كنتيجة لتعديل المادة السابقة ، بحيث اصبحت تتلاءم ومبدأ الانتخاب لجميع اعضاء المجلس .

وقبل المباشرة في اجراء الانتخابات ، حصل الخلاف على توزيع المقاعد النيابية فيما بين الطوائف المختلفة . ولكن 'سوتي' الامر بمداخلة الجنرال سيبرس اذ تقرر^٢ جعل عدد المقاعد خمسة وخمسين ، منها تسعة وعشرون للطوائف المسيحية ، وخمسة وعشرون للطوائف المحمدية ، ومقعد واحد للأقليات . ثم تمت الانتخابات على هذا الاساس بحرية تامة ، وانتخب المجلس فخامة الشيخ بشارة الحوري رئيساً للجمهورية في ٢١ ايلول سنة ١٩٤٣ .

التعديل الرابع للدستور ويوم الاستقلال

منذ ايلول سنة ١٩٤٣ ، عادت نظرياً الحياة الدستورية الى لبنان . ولكن الجيوش الاجنبية وبعض آثار الانتداب ظلت باقية . فكان لا بد من إزالة ما يشوب السيادة القومية من الناحية العملية .

(١) المعدل بالقرار رقم ١٤٧ المؤرخ في ٢٥ آذار سنة ١٩٤٣ .

(٢) بالقرار رقم ٣١٢ المؤرخ في ٣١ تموز سنة ١٩٤٣ .

فلذا أعلن رئيس الوزراء ١ امام المجلس النيابي ، في ٧ تشرين الاول ١٩٤٣ ، ان الحكومة تنوي تعديل الدستور بالغاء ما كان فيه متعلقاً بالانتداب . فاعلن الجانب الفرنسي في ٥ تشرين الثاني انه لا يقرّ أيّ تعديل لا يجري بطريق المفاوضة بين الفريقين . ولكن المجلس النيابي اعتبر هذا التراجع من الجانب الفرنسي مناقضاً لانتهاء الانتداب ، وللتصاريح والاعترافات المنوه بها المؤيدة للاستقلال التام . فقرر بتاريخ ٨ تشرين الثاني ، وسط الحماس الوطني الشديد ، التصديق على التعديل المقترح . ثم نشر القانون بذلك في اليوم التالي . وان هذا التعديل تناول المادة الحادية عشرة بان جعل اللغة العربية وحدها لغة البلاد الرسمية ، وتناول بوجه خاص تعديل ٢ او الغاء ٣ جميع المواد المتعلقة بالانتداب وبعبصة الامم القديمة وبالدولة المنتدبة . وبهذا الغي من الدستور صراحة جميع الاحكام المناقضة لاستقلال لبنان وسيادته .

وقد اثار هذا التعديل غضب الفرنسيين . فامر السفير والمندوب العام الفرنسي المسيو هالو بالقاء القبض على رئيس الجمهورية ٤ ورئيس الوزارة ٥ وبعض الوزراء ٦ والنواب ٧ واعتقلهم في راشيا ، واعلن بطلان التعديل الدستوري المنوه به ، وعلق الدستور ، وحل المجلس النيابي ، وعين رئيس الحكومة تعييناً ٨ .

لا ريب في ان هذا العمل اثار نفمة الشعب ، على اختلاف احزابه وطوائفه ومنظراته وجمعياته . فثار ثورته الابية ، واضربت البلاد ، وحصلت حوادث دامية بين الشعب والجيش الفرنسي . فاجتمع المجلس النيابي ، خارج

(١) المرحوم رياض الصلح .

(٢) المواد ١ و ٥٢ و ٥٩ و ١٠٢ .

(٣) المواد ٩٠ و ٩١ و ٩٢ و ٩٤ .

(٤) فخامة الشيخ بشارة الخوري .

(٥) المرحوم رياض الصلح .

(٦) كميل بك شمعون وعادل بك عسيران والمرحوم سليم تقلا .

(٧) المرحوم عبد الحميد كرامة .

(٨) المرحوم اميل ادة .

الندوة ، والتجأت الحكومة الوطنية الى بشامون . واحتجت الدول العربية ، لا سيما مصر والعراق وسوريا ، والدول الاجنبية ، بريطانيا العظمى والولايات المتحدة وروسيا ، وممثل الحلفاء في بيروت الجنرال سبيوس . كل ذلك اجبر الفرنسيين في ٢١ تشرين الثاني سنة ١٩٤٣ ، بناء على اقتراح الجنرال كاترو ، على اخلاء سبيل الموقوفين ، واعادتهم الى مناصبهم الشرعية ، ونتيجة المسيو هالو . فابتهجت البلاد ابتهاجاً لا مثيل له ، واعتبرت يوم ٢٢ تشرين الثاني عيداً وطنياً .

وبتاريخ ٢٢ كانون الاول من تلك السنة ، وقع الاتفاق ، بين لبنان واللجنة الفرنسية للتحرر الوطني ، على تسليم المصالح التي كانت بيد السلطة المنتدبة بصورة تدريجية . وهي تتعلق بالجمارك ، والمالية والاقتصاد ، واحتكار التبغ ، ورقابة المطبوعات ، والامن العام . وان هذه المصالح سلمت الى سوريا ولبنان بالفعل . فادمج بعضها بالحكومة المحلية ، وابقى البعض الآخر ، كالجمارك مثلاً ، مشتركاً بين سوريا ولبنان بمقتضى اتفاق المصالح المشتركة الخاص ، وذلك حتى سنة ١٩٥٠ ، اذ اعلن الانفصال بين الدولتين بشأن هذه المصالح ايضاً .

الدستور في عهد الاستقلال

تعديل الدستور في هذا العهد مرة اولى بتاريخ ٧ كانون الاول سنة ١٩٤٣ . وتناول التعديل المادة الخامسة المتعلقة بشكل العلم اللبناني على ما سنوضح في باب لاحق .

وتعدل الدستور مرة ثانية بتاريخ ٢١ كانون الثاني سنة ١٩٤٧ . وتناول بوجه عام الامور الآتية ، وهي :

اولاً : المواد المتعلقة بالانتداب ، او المواد الموقفة ، او المتعلقة بمجلس الشيوخ الملغى ، او بالنواب المعينين . فقد الغي بعضها ^١ ، وتعديل البعض الآخر ^٢ ، بحيث اصبحت تتماشى مع الوضع الحالي .

(١) الفقرة الاخيرة من المادة ٩ ، والمواد ٩٣ و٩٦ و ١٠٠ .

(٢) المواد ٢٤ و٢٥ و٢٧ و٣٠ و٤١ و٤٢ و٥٣ .

ثانياً : تعدلت مواد اخرى مختلفة . وهي المتعلقة بانتخاب مكتب المجلس (المادة ٤٤) ، ومحاكمة رئيس الجمهورية (المادة ٦٠) ، وبالضرائب (المادة ٨١) ، وبالاتمادات الموقته المستعجلة (المادة ٨٥) . وسنرى تفصيل كل ذلك في موضعه .

ولا بد من التنويه بالقانون الدستوري الموقت الصادر في ٢٢ ايار سنة ١٩٤٨ ، الذي نص على انه « خلافاً لاحكام المادة ٤٩ من الدستور وبصورة استثنائية ، يجوز اعادة انتخاب رئيس الجمهورية الحالي (الشيخ بشارة الخوري) مرة ثانية ، ولا يجوز انتخابه مرة ثالثة الا بعد ست سنوات لانتهاء مدة ولايته الثانية » .

وكذلك حصلت في هذا العهد حوادث مهمة ، كانت نتيجتها تأييد الاستقلال قانوناً وعملياً . وفيما يلي تلخيص هذه الحوادث :

اولاً : بتاريخ ٢٢ آذار سنة ١٩٤٥ ، وقع لبنان في القاهرة ميثاق الجامعة العربية ، الذي نوهنا به آنفاً .

ثانياً : بتاريخ ٢٦ حزيران سنة ١٩٤٥ ، وقع لبنان في سان فرانسيسكو ميثاق الامم المتحدة ، ونجح في اقرار المادة الثامنة والسبعين ، التي نصت صراحة على ان نظام الوصاية ، الذي حل محل الانتداب ، لا يطبق على الاعضاء الموقعين على الميثاق .

ثالثاً : بتاريخ ١٣ كانون الاول سنة ١٩٤٥ ، وقع الاتفاق الانكليزي الفرنسي بشأن جلاء الجيوش الاجنبية عن لبنان . وبتاريخ ٢٢ آذار سنة ١٩٤٦ ، وقع في باريس الاتفاق اللبناني الفرنسي بشأن انتهاء الجلاء قبل آخر تلك السنة . وبالفعل ، في ٣١ كانون الاول سنة ١٩٤٦ ، انتهى الجلاء التام ، وصدق المجلس النيابي ايضاً على الغاء المحاكم المختلطة .

وبذلك ، استكمل لبنان استقلاله وسيادته التامتين ، من الناحيتين الخارجية والداخلية ، فاصبح يتبادل التمثيل الدبلوماسي والتقني مع البلاد الاجنبية ، واصبح له جيش وطني ، وقضاء اعلي .

البَابُ الرَّابِعُ

الدساتير

الفصل الاول

ماهية الدستور واسطانه



ماهية الدستور .

في صدر هذا الكتاب عرّفنا القانون الدستوري بأنه القانون الذي يبحث في شكل الدولة وتكوينها ، وفي وظائف السلطات الحكومية العليا ، وفي حقوق الافراد الاساسية . فالدستور ، اذن ، هو مجموعة الاحكام ، التي تحدد شكل الدولة وسلطاتها العليا ، وحدود هذه السلطات وعلاقاتها المتبادلة ، وحقوق الافراد الاساسية ^١ .

ولست الدساتير جميعاً من نوع واحد . فهي على اشكال عديدة ، نبين فيما يلي اهمها بايجاز .

الدستور المرن والدستور الجامد ^٢

الدستور المرن هو الدستور الذي يجوز تعديله او الغاؤه بواسطة السلطة التشريعية ، بنفس الطريقة المتبعة للقوانين العادية . ولا يختلف الدستور المرن عن القانون العادي الا بنوع الاحكام التي يبحث فيها . واشهر الامثلة

(١) انظر لافريير ، ص ٢٦٨ وما بعدها .

(٢) Souple et rigide, flexible and rigid

على ذلك الدستور الانكليزي . فالبرلمان البريطاني ، الذي له سلطة التشريع العادي ، له ايضاً السلطة الدستورية ، بحيث يمكنه ان يعدل او ان يلغي احكام الدستور ، بنفس الطريقة التي يعدل فيها او يلغي اي قانون عادي . ومن امثلة الدستور المرن ايضاً : الدستور الايطالي القديم الصادر سنة ١٨٤٨ ، ودستور ايرلندا الحرة لسنة ١٩٢٢ ، ودستور فرنسا الصادر سنة ١٨١٤ و ١٨٣٠ .

ومزية الدستور المرن انه قابل للتعديل التدريجي ، وفاقاً لتطور الحياة السياسية ، من دون احداث اي ازمة في البلاد . وهو من دون شك يلائم البلاد المحافظة ، التي لا يخشى فيها التهور . اما الدستور الجامد ، فهو الدستور الذي لا يعدل ولا يلغى الا من قبل سلطة دستورية خاصة ، او بطريقة خاصة غير طريقة التشريع العادي . فهذه الصعوبة في تغيير الدستور تعطيه صفة الجمود من جهة ، ولكنها تعطيه في الوقت نفسه مزية الاستقرار والثبات من جهة اخرى . وان معظم الدساتير المدونة جامدة بهذا المعنى . ومن امثلتها الدستور الاميركي والفرنسي واللبناني . وسنرى قريباً تفصيل ذلك في لبنان .

الدستور المدون^١ والدستور غير المدون

الدستور المدون هو الدستور الذي تكون احكامه مكتوبة وبمجموعة في وثيقة او عدة وثائق رسمية . وتختلف الدساتير المدونة اختلافاً كبيراً من حيث مضمونها . فبعضها مختصر لا يحوي الا المبادئ الاساسية المهمة ، على حين ان البعض الاخر يبين احكام الدستور بوجه مطول مفصل . ومن مزايا الدستور المدون الوضوح والدقة . وان معظم الدساتير اليوم مدونة بهذا المعنى . ومن امثلتها الدستور الاميركي والفرنسي والسوفييتي واللبناني والسوري والمصري والعراقي . اما الدستور غير المدون ، فهو الدستور الذي يكون معظمه غير

écrite , written (١)

مجموع بصورة رسمية ، بل يكون مستنداً الى العرف والعادة والتعامل والسابقات ، سواء اكان في الواقع مكتوباً بصورة غير رسمية ام لم يكن . واهم مزايا الدستور غير المدون انه قابل للتطور التدريجي ، ولمسيرة التقاليد التاريخية والاحوال السياسية . وهو يلائم ، بوجه خاص ، الشعوب المحافظة ، التي تتقبل تغيير احكامها ونظمها بصورة تدريجية ، لا بصورة ثورية ، بحيث تحافظ على عاداتها المعروفة المألوفة ، وتمسكها من دون عنف . ولا يوجد في الوقت الحاضر من الدساتير غير المدونة المهمة (١) الا الدستور الانكليزي . وهو الدستور الذي يلائم طبع الانكليز وتقاليدهم وشرائعهم . فالدستور الانكليزي لم يدون بكامله بصورة رسمية ، بل غامواً تدريجياً اثناء تاريخهم الطويل ، ولا يزال في معظمه عرفياً .

وهو يتألف اليوم من العناصر التالية وهي :

اولاً : الوثائق التاريخية القديمة ، كالوثيقة الكبرى ^٢ الصادرة عام ١٢١٥ ، وغيرها من الوثائق التي انتزعها الشعب من ملوكه على ما اوضحنا في الباب السابق ، والتي لم يبق منها الا بعض المبادئ العامة الشاملة .

ثانياً : بعض القوانين العادية المتفرقة والمبعثرة ، كقوانين منع الحبس غير المشروع ^٣ ، وقوانين ولاية العرش وما اشبه .

ثالثاً : السابقات القضائية والتعامل البرلماني والعرف والعادة . وهذا الجزء من الدستور هو العنصر الغالب في احكام الدستور الانكليزي .

رابعاً : بعض القواعد المسماة بالاصطلاحات او التقاليد ^٤ ، المتبعة في التعامل الدستوري . وهي لا تعد احكاماً قانونية ، بحيث تقرها المحاكم وتنفذها كباقي القوانين . ولكنها مرعية الاجراء في الواقع ، وعليها يركز الحكم البرلماني العملي . فهذه الاصطلاحات او التقاليد هي من نوع القواعد

(١) عدا الدستور المجري القديم .

(٢) Magna Charta

(٣) Habeas Corpus Acts

(٤) Conventions

السياسية ، لا القانونية . وان مخالفتها قد تثير الرأي العام وتوجب مسؤولية
الحكومة السياسية . ومن امثلتها القاعدة ان الملك لا يرفض الموافقة على
القانون الذي يقره البرلمان ، والقاعدة ان اجراءات الحكومة يجب ان توافق
ارادة مجلس العموم ومن ثم ارادة الشعب ، وما اشبه من القواعد^١ .
وشبيه بهذه التقاليد ما نراه اليوم في لبنان من تخصيص بعض المراكز
الكبرى لطوائف معينة ، كرئاسة الوزارة للسنيين وما اشبه .

(١) دايساي ، ص ٢٢-٢٧ و ٤١٣-٤٦٨ .

الفصل الثاني

نشوء الدساتير

كيف تنشأ الدساتير

لا شك في ان الدولة اقدم من الدستور . وهي تتكون عندما تتوافر فيها شروطها التي بينهاها آنفاً ، وهي مجموعة الافراد السياسية ، والأقليم المعين ، ووحدة الغاية ، والسلطة ذات السيادة والشخصية المعنوية ، وذلك سواء اكان لديها دستور أم لم يكن . وما الدستور سوى تنظيم شكلي للسلطات العليا ، وتحديد واضح لوظائف هذه السلطات ، ولحقوق الافراد الاساسية .

فاذن ، ان الدولة سابقة للدستور . وان الدستور ليس من شروط وجود الدولة ، وانما ينشأ بعد استقرارها ، كضمانة لحقوق الشعب ضد طغيان آلة الحكم .

وينشأ الدستور باساليب مختلفة . اهمها المنحة ، والميثاق او العقد ، والجمعية التأسيسية ، والاستفتاء الشعبي . ونحن نشرح كلا من هذه الاساليب ونوضحه ببعض الامثلة ^١ .

منحة الملك

وهي ان يصدر الملك دستوراً بمجرد مشيئته المنفردة ، ويعلنه كمنحة لرعاياه . فينتقل حكمه بذلك من الحكم المطلق الى الحكم الدستوري . ومن امثلة ذلك الصك الدستوري ^٢ الذي اعلنه الملك لويس الثامن عشر

(١) انظر لافريير ، ص ٢٧٤ وما بعدها .

(٢) La Charte constitutionnelle

في فرنسا سنة ١٨١٤ ، ودستور روسيا الذي اعلنه القيصر سنة ١٩٠٦ ،
ودساتير الدول الالمانية التي اعلنت تباعاً على أثر مؤتمر فيانا عام ١٨١٥ ،
والدستور الايطالي الذي اعلنه الملك شارل الـسـبـت في سردينيا ثم عممه
تدريجياً على باقي المملكة الايطالية ، ودستور امارة موناكو لسنة ١٩١١ ،
والدستور الياباني الصادر سنة ١٨٨٩ ، ودستور الحبشة الصادر سنة ١٩٣١ ،
والدستور العثماني الذي اصدره السلطان عبد الحميد في ٢٣ كانون الاول
سنة ١٨٧٦ .

الميثاق او العقد

ينشأ الدستور احيانا على اثر نزاع بين الملك وشعبه ، فيتفق الفريقان
على ميثاق ، يعين فيه الشعب مطالبه ، ويقبلها الملك ويعلن تقيده بها .
ومن اشهر هذه المواثيق الوثيقة الكبرى لعام ١٢١٥ التي عقدت بين
الملك جون الانكليزي وبين ممثلي الاعيان ورجال الدين والعوام ، على اثر
ثورة قام بها هؤلاء كما رأينا في فصل سابق . وقد ايدت هذه الوثيقة
حقوق الشعب ، لا سيما اقامة العدل ، وتأمين الحرية الشخصية ، وما
اشبه . وهي لا تزال الى اليوم من مصادر الدستور الانكليزي .
وقد تأيدت هذه الوثيقة فيما بعد ، كما رأينا سابقا ، بوثائق اخرى من
نوعها . وأهمها وثيقة « التماس الحق »^١ التي وافق عليها الملك شارل الاول
عام ١٦٢٨ ، ووثيقة « اعلان الحقوق »^٢ ، التي وافق عليها الملك وليام
وماري عام ١٦٨٩ وقبلها بالعرش المعروض عليهما على اساسها ، وقانون
التسوية اي نظام العرش^٣ ، الذي وافق عليه وليام الثالث عام ١٧٠١ .
ومن امثلة الميثاق او العقد الدستوري ايضا صك سنة ١٨٣٠ الذي نظمه
البرلمان الفرنسي ، وقبله الملك لويس فيليب الاول وتعهده باحترام

Petition of Right (١)

Bill of Rights (٢)

Act of Settlement (٣)

مضمونه ^١ . ومن امثله ايضا الدستور العثماني الذي اعاده السلطان عبد الحميد سنة ١٩٠٨ ، على اثر ثورة حزب تركيا الفتاة .

ونحن نرى ان هذه الطريقة ، طريقة العقد او الميثاق ، تمثل الخطوة الثانية في تاريخ الدستور ، وتشكل فترة انتقالية بين السلطة المطلقة والسيادة الشعبية .

الجمعية التأسيسية ^٢

لا شك في ان الخطوة الثالثة في تاريخ الدستور هي ان ينشأ الدستور عن ارادة الشعب ، بواسطة جمعية تأسيسية او مجلس امة ينتخب من قبل الشعب ، كسلطة دستورية لاجل وضع الدستور . وهي الطريقة الديمقراطية المثلى ، التي تقر مبدأ سيادة الشعب في تنظيم الدستور ، ومن ثم في تسيير امور الدولة .

ومن امثلة هذه الطريقة دساتير الولايات الاميركية قبل اتحادها ، ودستور الاتحاد الاميركي الذي وضعته الجمعية التأسيسية في فيلادلفيا عام ١٧٨٧ ، ومنها وثيقة اعلان حقوق الانسان الصادرة عام ١٧٨٩ اثناء الثورة الفرنسية ، والتي اعلنت الحقوق الاساسية ، وتأثرت بالوثائق والدساتير الانكليزية والاميركية السابقة . ومن امثلتها ايضاً الدساتير الفرنسية الصادرة عام ١٧٩١ و ١٨٤٨ و ١٨٧٥ .

وهذه هي الطريقة التي اتبعتها مؤخراً سوريا في وضع دستورها الجديد سنة ١٩٥٠ .

الاستفتاء الشعبي

هذه الطريقة تطبق مبدأ سيادة الشعب الى اقصى حدوده . فهي تعتبر ان الشعب ، وهو مصدر السيادة الاساسي ، هو السلطة الدستورية الاصلية التي يجب ان يصدر الدستور عنها بصورة مباشرة . فالدستور تضعه جمعية

(١) لانريير ، ص ١٨٧ .

(٢) Convention

تأسيسية منتخبة ، ثم يعرض على استفتاء الناخبين ، حتى اذا وافقوا عليه ،
اصبح دستوراً نافذاً .

وقد اتبعت طريقة الاستفتاء الشعبي في انشاء الدستور وتعديله في دستور
الاتحاد السويسري ، ودساتير الولايات السويسرية ، وبعض دساتير الولايات
الاميركية ، ودستوري ايرلندا والنمسا .

وكذلك فان مبدأ الاستفتاء الشعبي قد اقره القانون الدستوري الفرنسي
الصادر سنة ١٩٤٥ . ولكن الدستور الذي وضعته الجمعية التأسيسية الاولى
في تلك السنة رفض بالاستفتاء الشعبي . اما الدستور الذي وضعته الجمعية
التأسيسية الثانية ، فقد 'قبل بالاستفتاء بتاريخ ١٣ تشرين الاول ، ونشر
في ٢٧ تشرين الاول سنة ١٩٤٦ . وهو دستور فرنسا الحالي .

الفصل الثالث

تعديل الدستور والغاؤه

ضرورة التعديل

ان القوانين جميعاً ، مهما كان نوعها ، دائمة التغير والتقلب ، وفاقاً
للامكنة والازمنة والاحوال . وان القوانين الدستورية لا تشذ عن هذا
المبدأ ، اذ ينبغي لها ان تسير حاجات الشعب ، وان تماشى الحياة الاجتماعية
والسياسية ، ومن ثم ينبغي لها ان تتغير بتغير تلك الحاجات وهذه المظاهر .
فلذا كان تعديل الدساتير ضرورة اجتماعية وسياسية لا بد منها .
وكذلك ، فان حق تعديل الدساتير نتيجة قانونية لازمة لمبدأ سيادة
الشعب . فكما ان الشعب اصل كل سيادة في الدولة ، كذلك للشعب ،
صاحب السيادة ، ان يغير تنظيم سلطات الدولة وانظمة الحكم ، كلما وجد
ذلك ضرورياً .

فمن هذا نستنتج النتائج الآتية وهي ١ :

اولاً : ان كل دستور قابل للتعديل ، وان لم ينص هو على ذلك
صراحة . لا بل انه اذا نص على منع التعديل ، كان هذا النص باطلاً ،
وكان الدستور عرضة للتعديل عن طريق الثورة او قلب نظام الحكم عنوة .
ثانياً : ان جميع نصوص الدستور قابلة للتعديل من دون استثناء ،
وانها قابلة لهذا التعديل في كل آن من دون قيد من حيث المدة . وان
كل نص مخالف لا عبء به من الناحية القانونية ، ولما يعتبر كمبدأ توجيهي
سياسي ليس الا . مثاله ، لو نص الدستور على ان بعض احكامه لا يمكن

(١) انظر لافريير (ص ٢٨٧ - ٣٥٥) ، وداساي (ص ٤٦٩) ، واسمان (ج ١ ص ٦٠٨ وما بعدها) .

اقتراح تنقيحها ، فمعنى ذلك ان هذه الاحكام لا تعدل بنفس الصورة التي تعدل بها باقي نصوص الدستور ، وانها لا يمكن ان تعدل الا بطريق الثورة . وهذه الطريق ، وان كانت صعبة واستثنائية وغير منتظرة ، الا انها ممكنة وتؤيد ان حق تعديل الدستور نتيجة لازمة لسيادة الامة .

مبدأ المماثلة الشكلية

من المبادئ الحقوقية الكلية انه لا يمكن تعديل اي قانون او نظام الا بنفس الطريقة التي صدر بها . فوفقاً لهذا المبدأ ينبغي للدستور ان يتعدل بنفس الشكل الذي نشأ بموجبه .

ومن نتائج هذا المبدأ المنطقية ما يأتي :-

اولاً : ان الدستور المرن ، كالدستور الانكليزي مثلاً ، الذي ينشأ عن السلطة التشريعية كاي قانون عادي ، ان هذا الدستور يتعدل بنفس الصورة ايضاً ، اي كتعديل اي قانون آخر . فتعديل مثل هذا القانون الدستوري لا يحتاج اذن الى زيادة في البحث .

ثانياً : ان الملك الذي ينفرد بمنح الدستور لرعاياه ، ينفرد ايضاً بحق تعديله . هذا هو الحل المنطقي اذا كان الشعب لم يقبل الدستور ولم يعتبره حقاً لازماً ومكتسباً . اما اذا كان اعلان الدستور من قبل الملك قد مرّ عليه مدة من الزمن ، واعتبر بحج ذاته اقراراً بحقوق الشعب ، فان هذا الشعب الذي وافق وقبل بهذا الاعلان يجب ان يوافق ايضاً على التنازل عن حقه المكتسب ، ومن ثم ان يوافق على التعديل المقترح . ويثبت ذلك ان شارل العاشر الفرنسي ، عندما انفرد عام ١٨٣٠ بتعديل صك ١٨١٤ ، الذي منحه قبله الملك لويس الثامن عشر ، سبّب بعمله هذا ثورة الشعب عليه .

ثالثاً : ان الدستور الناشئ عن ميثاق او عقد بين الملك والرعية لا يعدل الا بميثاق او عقد بمائل .

رابعاً : ان الدستور الصادر عن جمعية تأسيسية او عن الاستفتاء الشعبي

يستوجب مبدئياً نفس الشكل لاجل تعديله ، الا اذا نص الدستور على طريقة اخرى للتعديل . وفي الواقع ، فان معظم الدساتير الجامدة ، ومنها الدستور اللبناني ، تنص على اجراءات شكلية خاصة ضرورية لاجراء التعديل .

شروط تعديل الدستور الجامد

عرفنا الدستور الجامد بانه الدستور الذي لا يعدل الا من قبل سلطة دستورية خاصة ، او بطريقة خاصة غير طريقة التشريع العادي . فاستراط هذه الاجراءات الشكلية لاجل اجراء التعديل يؤيد صفة الثبات والجمود ، التي تتصف بها الدساتير الجامدة . ومثل ذلك ان دستور الاتحاد الاميركي لم يعدل الا نادراً ، وان كل الاقتراحات الرامية لتعديله كانت فاشلة بسبب صعوبة الشروط المطلوبة .

وتتعلق شروط تعديل الدستور بمسائل ثلاث وهي : حق اقتراح التعديل ، وحق تقرير ضرورة التعديل ، وحق اجراء التعديل والتصديق عليه . ويختلف حل هذه المسائل ، وتفصيل الشروط المطلوبة لكل منها ، باختلاف الدساتير . وها نحن نوضحها بإيجاز .

اقتراح التعديل

ان معظم الدساتير قيدت حق اقتراح تعديلها بشروط ، لئلا تكون عرضة لاقتراحات متسرفة طائشة . فبعض الدساتير حصرت حق الاقتراح بسلطة معينة دون الاخرى . ولكن الفئة الكبرى منها اولت هذا الحق كلا من السلطتين التنفيذية والتشريعية . ومن هذه الفئة الدستور المصري (المادة ١٥٦) ، والدستور السوري القديم (المادة ١٠٨) ، والجديد (المادة ١٥٥) ، وكذلك في الدستور اللبناني (في المادتين ٧٦ و ٧٧) ، نيط حق اقتراح التعديل برئيس الجمهورية ، او بمجلس النواب اذا تقدم بالاقتراح عشرة من اعضاءه خلال عقد عادي .

وفوق ذلك ، ففي بعض الدساتير الديموقراطية منح الناخبون حق التقدم باقتراح التعديل ، بشروط معينة . ومن هذه الدساتير الدستور السويسري ،

وبعض دساتير الولايات الاميركية .
اما في دستور الاتحاد الاميركي ، فيشترط ان يصدر اقتراح التعديل
عن ثلثي اعضاء كل من مجلسي الكونغرس ، او عن السلطة التشريعية في
ما لا يقل عن ثلثي الولايات (المادة الرابعة) .

تقرير ضرورة التعديل

يعين الدستور ايضاً ، وفي غالب الاحيان ، السلطة التي تقرر لزوم
التعديل المقترح والاجراءات المطلوبة لذلك . وتكون السلطة المختصة عادة
السلطة التشريعية نفسها . مثاله ، يشترط الدستور المصري (في المادتين
١٥٧ و ١٥٨) ان يصدر كل من مجلسي الشيوخ والنواب ، بالغالبية
المطلقة لاعضائه جميعاً ، قراراً بضرورة التعديل وبتحديد موضوعه وان
يوافق الملك على ذلك .

ويجوز ان تكون السلطة المعينة لهذه الغاية سلطة اخرى . مثاله ينص
دستور الاتحاد الاميركي على تعيين جمعية خاصة ^١ لاجل تحضير مشروع
التعديل . وفوق ذلك ، نوجب بعض الدساتير ، احياناً ، الاستفتاء الشعبي ،
كما في سويسرا وبعض ولايات اميركا الشمالية .

اما في الدستور اللبناني (في المادتين ٧٦ و ٧٧) ، فاذا كان اقتراح
التعديل مقدماً من الحكومة ، فان الحكومة هي التي تقدم مشروع القانون
بذلك الى مجلس النواب . اما اذا كان التعديل صادراً عن مجلس النواب ،
اي عن عشرة من اعضاءه خلال عقد عادي ، فان هذا المجلس يبدي اقتراحه
باعادة النظر في الدستور باغلبية الثلثين من مجموع الاعضاء الذين يتألف منهم
المجلس قانوناً ، على ان المواد والمسائل التي يتناولها الاقتراح يجب تحديدها
وذكرها بصورة واضحة . فيبلغ رئيس المجلس ذلك الاقتراح الى الحكومة ،
طالباً اليها ان تضع مشروع قانون في شأنه . فاذا وافقت الحكومة المجلس
على اقتراحه ، وجب عليها ان تضع مشروع التعديل وتطرحه على المجلس

(١) convention

في خلال اربعة اشهر . واذا لم توافق ، فعليها ان تعيد القرار الى المجلس ليدرسه ثانية . فاذا اصر المجلس عليه باكثرية ثلاثة ارباع من مجموع الاعضاء الذين يتألف منهم المجلس ، فلرئيس الجمهورية حينئذ إما اجابة المجلس الى رغبته ، او اصدار مرسوم بحله واجراء انتخابات جديدة في خلال ثلاثة اشهر . فاذا اصر المجلس الجديد على وجوب التعديل ، وجب على الحكومة الانصياع وطرح مشروع التعديل في مدة اربعة اشهر .

فنحن نرى في لبنان ان الاقتراح الصادر عن السلطة التشريعية يتطلب شروطاً تكاد تكون مستحيلة . وهي بكل حال اشد تعقيداً من الشروط المطلوبة للاقتراح الصادر عن السلطة التنفيذية . وسبب ذلك يعود الى ان الدستور اللبناني كان من وضع الدولة المنتدبة ، وانه لذلك احجم عن منح الصلاحيات الواسعة لممثلي الشعب .

المصادقة على التعديل

بعد اقتراح التعديل ، وتقرير ضرورته ، يعين الدستور طريقة اقرار التعديل نفسه وطريقة جعله نافذاً . فبعض الدساتير تشترط اغلبية معينة ، او اجتماع مجلسي البرلمان في مجلس وطني واحد ، او الاستفتاء الشعبي . مثاله يشترط دستور فرنسا الحالي الاستفتاء الشعبي ، الا اذا صادق على قانون التعديل ثلاثة اخماس الاعضاء في كل من المجلسين ، او ثلثا اعضاء الجمعية الوطنية ، ويشترط دستور الاتحاد الاميركي ان توافق على مشروع التعديل السلطة التشريعية ، او الجمعية الخاصة المعينة لذلك في ثلاثة ارباع الولايات .

اما في لبنان ، فالدستور ينص (المادة ٧٨) على انه اذا طرح على المجلس مشروع يتعلق بتعديل الدستور ، وجب عليه ان يثار على المناقشة فيه قبل اي عمل آخر ، على انه لا يمكنه ان يتناقش او ان يصوت الا على المواد والمسائل المحددة بصورة واضحة في المشروع المطروح . وتنص المادة ٧٩ ، فوق ذلك ، على ان بحث المشروع او التصويت عليه يستوجب اشتراك اكثرية مؤلفة من ثلثي الاعضاء الذين يؤلفون المجلس قانوناً . ثم

بعد صدور قانون التعديل ، ينبغي لرئيس الجمهورية ان ينشره بالشكل والشروط نفسها التي تنشر بموجبها القوانين العادية ، ويحق له في خلال المدة المعينة للنشر ان يطلب الى المجلس اعادة المناقشة في المشروع مرة اخرى ، ويكون التصويت الثاني بغالبية ثلثي الاصوات ايضاً .

وكذلك يشترط الدستوران المصري (المادة ١٥٧) والسوري (المادة ١٥٥) حضور ثلثي اعضاء كل من المجلسين وتقرير التعديل بغالبية ثلثي الآراء .

الغاء الدستور

يلغى الدستور بطريقتين ، احدهما اصلية ، والثانية استثنائية . فالطريقة الاولى هي الطريقة المشروطة لتعديل الدستور . وهذه هي الطريقة العادية المنطقية ، اذ ان السلطة التي يجوز لها التعديل تملك حق الالغاء الذي هو اكمل التعديل . وفي الواقع ، يجري الغاء الدستور واصدار دستور جديد بدلاً منه في آن واحد . اما الطريقة الاستثنائية ، فهي الثورة . وقد كانت في تاريخ الديمقراطية ، ولا تزال الى اليوم ، المظهر الفطري الطبيعي لظهور سيادة الامة ، وللتعبير عن رغباتها واتجاهاتها . ومن آثار الثورة المنتصرة الغاء الدستور او النظام الذي ثارت عليه .

وكما تكون الثورة من قبل الشعب ، كذلك تكون احياناً من قبل افراد يستولون على الحكم ويقلبون النظام بالقوة . مثال ذلك ما حصل كثيراً في دول اميركا الجنوبية والوسطى ، وما حصل مؤخراً سنة ١٩٤٩ في سوريا ، اذ قلب رجال الجيش الحكم ثلاث مرات على التوالي ، بقيادة المرحومين حسني الزعيم وسامي الحناوي ، والعقيد اديب الشيشكلي .

الفصل الرابع

دستورية القوانين

قوة الدستور

لا شك في ان الدستور ، وهو الذي ينظم سلطات الدولة ، ومن ثم يحدد السلطة التشريعية ويعين اختصاصها ، هو اقوى من كل قانون تصدره هذه السلطة . ومن اللازم على السلطة التشريعية ان تتقيد بالدستور ، وان لا تصدر اي قانون يناقضه او يخالفه .

ومن نتائج هذا المبدأ ان كل قانون عادي يناقض او يخالف احكام الدستور يعد باطلاً . وقد نصت بعض الدساتير على ذلك صراحة ، كما نرى في الدستور الايرلندي مثلاً (المادة ١٥) .

لا خلاف على البطلان في مثل هذه الحال ، حتى ولو لم ينص الدستور عليه . ولكن الخلاف انما هو على تنفيذ هذا البطلان ، وعلى السلطة التي يجوز لها مراقبة القوانين والنظر في دستورتها ، اي في موافقتها لاحكام الدستور . أتكون المراقبة قضائية من قبل السلطة القضائية ، ام سياسية ، ام مراقبة اخرى خاصة ؟ لقد انقسمت القوانين في ذلك بين هذه الطرق المتعددة . وفيما يلي ايضاح اهمها ١ .

المراقبة القضائية

ناطت بعض الدول والدساتير بالسلطة القضائية الحق في مراقبة قوانين

(١) غنيل (س ٢٨٠ وما بعدها) ، ومايسي (س ٨٩ وما بعدها) ، ودايساي (س ٥١٦) ، ودوغني (Traité ج ٣ ، ١٩٢٣ ، ص ٦٧٥ وما بعدها) ، وفيديل (القانون الدستوري ، باريس ١٩٤٩ ، ص ١٢٢ وما بعدها) ، ولافريير (س ٣٠٨ - ٣٤٠) .

السلطة التشريعية، والحق في تدقيق دستوريته، حتى اذا كانت مخالفة او مناقضة للدستور رفضت تطبيقها، او اعلنت بطلانها . وتستند هذه النظرية الى ان القاضي في مثل هذه الحال يجد نفسه امام قانونين متناقضين ، احدهما دستوري والثاني عادي ، وبما ان الاول اقوى من الثاني ، فان القاضي يطبق الاول ويرفض انفاذ الثاني .

وهذا ، كما نرى ، قول وجيه ، لان السلطة الدستورية هي صاحبة السيادة العليا ، ولان القاضي مقيد بالدستور قبل اي قانون آخر . هذا الى ان في القضاء الضمانة الكافية ، من حيث العلم والنزاهة واصول المحاكمة . ولكن يشترط في كل ذلك ان يكون القضاء مستقلاً استقلالاً تاماً ، وبعبارة عن الميول السياسية ، ليكون حكمه منزهاً عن كل تحيز او تأثير خارجي . وقد اختلفت طرق هذه المراقبة القضائية ، باختلاف الدساتير التي اقترنها . واهم هذه الطرق هي الآتية :

اولا : المراقبة بواسطة دعوى الابطال .

ففي هذه الطريقة ، تسمع الدعوى بابطال القانون المخالف للدستور اذا اقيمت ضمن مهلة معينة امام المحكمة المختصة التي هي المحكمة العليا عادة ، كما هي الحال مثلاً في سويسرا وفي كوبا وكولومبيا وفنزويلا وغيرها . فاذا اقيمت مثل هذه الدعوى ، كان للمحكمة ان تعلن بطلان القانون المطعون عليه ، بصورة مباشرة صريحة .

ثانياً : المراقبة بطريقة الدفع بعدم دستورية القانون امام القضاء العادي . وهذا معناه انه اذا اقيمت الدعوى على احد الناس لتنفيذ احد القوانين المخالفة للدستور ، فلمدعى عليه ان يثير بطريقة الدفع او الدفاع عدم دستورية القانون المطلوب تنفيذه . فالمحكمة حينئذ تنظر بهذا الدفع ، حتى اذا تحققت من صحته ، ردت الدعوى عن المدعى عليه لعدم دستورية القانون . ولكن قرارها لا ينفذ الا في تلك القضية الخاصة ، ولا يعني من ثم ابطال القانون صراحة في جميع القضايا . ولكن النتيجة ، في الواقع ،

تؤول الى عدم تطبيق القانون المطعون عليه في باقي القضايا ، بطريق القياس .
 والمراقبة القضائية بطريقة الدفع هذه اقترنها بعض الدساتير صراحة ،
 كدستور ايرلندا والمكسيك ، وبعض دول اميركا الوسطى (نيكاراغوا
 وكواتالا) ، والجنوبية (الارجنتين في دستور ١٨٥٣ والبرازيل في دستور
 ١٨٩٤) ، ورومانيا (دستور ١٩٢٣) . واقترنها دول اخرى في اجتهادها
 القضائي من دون نص صريح في الدستور ، كما هي الحال في الولايات المتحدة
 الاميركية ، والنرويج ، واليونان ، وبعض ولايات الاتحاد السويسري ،
 والمانيا في دستورها القديم ، وبعض دول الدومينيون (كندا واستراليا
 وجنوبي افريقيا) .

فالسطة القضائية الاميركية اقرت مبدأ الاشراف على القوانين ، وحق
 التدقيق في دستورها ، اذا ما اثبتت هذه المسألة بطريقة الدفع اثناء
 رؤية احدى الدعاوى . فتتظر المحكمة العليا في دستورية القوانين الاتحادية
 او قوانين الولايات ، من حيث موافقتها لدستور الاتحاد . وتتنظر محاكم
 الاتحاد الاخرى في دستورية قوانين الاتحاد ، بالقياس الى دستور الاتحاد .
 اما محاكم الولايات ، فانها تنظر في دستورية قوانين الولاية ، بالقياس الى
 دستورها ، او الى دستور الاتحاد . وقد توسعت المحاكم الاميركية في هذه
 المراقبة القضائية ، لا سيما منذ قرار المحكمة العليا الصادر عام ١٨٠٣ بقضية
 ماربوري على ماديسون ^١ . وقد كان من اثر هذه المراقبة القضائية ، في
 اميركا ، ان السلطة القضائية توسعت في تفسير احكام الدستور ، واصبحت
 الحامية لحقوق الافراد والمدافعة عن حرياتهم . فانخذت ، هكذا ، موقف
 الرقبة على كل تشريع تراه منافياً لهذه الحريات وتلك الحقوق ^٢ .

المراقبة السياسية

ان طريقة المراقبة القضائية ، وان كان فيها بعض التوازن في توزيع

(١) Marbury v. Madison

(٢) برايس (الطبعة المختصرة ، ص ١٧٨ - ١٨٧) ، وغتيل (ص ٢٨٢) .

السلطات وفي منع تعدي السلطة التشريعية على الدستور ، الا انه اعترض عليها بانها تصطدم بمبدأ توزيع السلطات نفسه ، اذ انها تتعرض لمبدأ استقلال السلطة التشريعية عن السلطة القضائية ، وتجعل من هذه رقيبة على السلطة التشريعية التي تمثل سيادة الامة ، على حين انها هي ، اي السلطة القضائية ، لا تمثل هذه السيادة . وفوق ذلك ، فانه يخشى ان يتدخل القضاة في امور السياسة ، فتنتفي عنهم بذلك صفة التجرد والنزاهة .

لذا ، فان كثيراً من الدول ، لا سيما الدول البرلمانية ، لم تجوز للقضاء النظر في دستورية القوانين . ومن هذه الدول انكلترا ، وفرنسا ، وإيطاليا ، والبلاد العربية . ففي هذه الدول ، يعتبر البرلمان صاحب السيادة التشريعية المطلقة ؛ ومن ثم ليس لاية سلطة ان تبطل القوانين التي يصدقها البرلمان او ان ترفض تطبيقها لاي سبب كان ، حتى ولو كانت مخالفة للدستور . وفوق ذلك ، فان بعض البلاد تمنع القاضي صراحة من ان يتعرض لبحث دستورية القوانين . مثاله في لبنان ، نصت المادة الثانية من قانون اصول المحاكمات المدنية على انه لا يجوز للمحاكم النظر في صحة اعمال السلطة التشريعية من جهة انطباق القوانين على الدستور .

ولكن ما قيمة الدستور في مثل هذه البلاد ؟ وما هي الضمانات التي تؤمن تنفيذه ؟ الجواب انه توجد بعض الضمانات لذلك ، واهمها الآتية وهي :
اولاً : يعاقب القانون من يرتكب بعض الجنايات ضد احكام الدستور . فعندئذ يتعرض مخالف الدستور ، بصفته الشخصية ، الى العقاب الذي يفرضه القانون . مثاله ، نص قانون العقوبات اللبناني ، في المادة ٣٠١ وما بعدها ، على معاقبة القائمين ببعض الافعال التي اعتبرها واقعة على الدستور ، كالاعتداء الذي يستهدف تغيير الدستور بطرق غير مشروعة ، او كسلخ جزء من الارض اللبنانية عن سيادة الدولة ، او اثارة العصيان المسلح ضد السلطات القائمة بمقتضى الدستور ، او منيع هذه السلطات من ممارسة وظائفها ، او اغتصاب السلطة السياسية او المدنية او القيادة العسكرية .

ثانياً : تكون الحكومة والسلطة التشريعية مسؤولتين سياسياً عن

اعمالها وعن قراراتها المخالفة للدستور . فهذه المسؤولية تعتبر رادعاً كافياً ، لأنها تعني رقابة الناخبين من الشعب ، وهي الرقابة الحقيقية في البلاد الديموقراطية الصحيحة . وفوق ذلك ، اذا استمر الطغيان رغم ارادة الامة ، فانه قد يؤدي الى الثورة ، ومن ثم الى الطريقة العنيفة لاعادة الحكم الدستوري .

المراقبة الخاصة

ان بعض البلاد ، وان لم تقرّ مبدأ المراقبة القضائية ، الا انها اقرت مراقبة خاصة شبيهة بها ، وذلك علاوة على المراقبة السياسية التي اوضحناها . وهذه المراقبة الخاصة تكون على انواع . فنكتفي بالأمثلة الآتية منها ، وهي :
اولاً : إنشاء محاكم دستورية خاصة تؤلف بطرق مختلفة من كبار رجال القضاء والحكومة والبرلمان ، او تكون مزيجاً من بعضهم ، وتكون مختصة بسماع دعوى ابطال القوانين المخالفة للدستور . مثال ذلك طرق المراقبة التي نص عليها دستور تشكوسلوفاكيا لسنة ١٩٢٠ ، ودستور النمسا لسنة ١٩٢٠ ، ودستور اسبانيا لسنة ١٩٣١ . وكذلك ، في الدستورين العراقي (المواد ٨١ - ٨٣) ، والسوري (المادة ٦٣) ، تعرض مسألة دستورية القوانين على محكمة عليا خاصة .

ثانياً : انشاء لجان دستورية خاصة مستقلة عن القضاء ، كمثل اللجنة الدستورية الفرنسية التي يعينها البرلمان بمقتضى دستور فرنسا الحالي الصادر في ٢٧ تشرين الاول ١٩٤٦ . فهذه اللجنة تبحث في دستورية القوانين الصادرة عن الجمعية الوطنية . فاذا وجدت احد القوانين مخالفاً للدستور ، فانها تعيده الى الجمعية الوطنية . فاذا اصررت هذه الجمعية عليه ، فانه لا يصبح عندئذ قانوناً نافذاً الا بعد مراعاة الاصول الواجبة لتعديل الدستور .

البَابُ الْخَامِسُ

مفهوم الانسان الاساسية

الفصل الاول

نظور الحقوق الانسانية



المراحل المختلفة

الانسان محور الحقوق جميعاً ، فهي مبدئياً لا تكون الا له . واذا كانت مقيدة لمصلحة المجتمع في بعض الاحيان ، فليس هذا التقييد الا لمصلحة الانسان نفسه ، الذي لا بد له من العيش الاجتماعي .

غير ان فئة من الحقوق اعتبرت اساسية حيوية ، واصطلح العلماء على تسميتها وحدها بحقوق الانسان ، وذلك تقديرأ لاهميتها ، واحتراماً للقيم الانسانية الاصلية ، وللمبادئ الدستورية الاساسية .

وان حقوق الانسان ، كما يظهر من عبارتها الشاملة ، لا تعرف الانضباط الدقيق ، ولا التعريف الثابت . بل هي خصبة بالاختلاف ، وتضارب الآراء ، وتباين النظريات . ويعود السبب في ذلك الى ان هذه الحقوق كانت ولا تزال نسبية في معناها وحدودها ، متأثرة بالتيارات الفكرية ، والظروف الزمانية والمكانية .

فلا غرو ، اذن ، من ان نرى هذه الحقوق ، منذ القديم ، موضع اهتمام الفلاسفة ، ورجال الدين والسياسة ، وعلماء الاجتماع والقانون . ولا

غرو ايضاً من ان نرى حقوق الانسان سبباً لحوادث تاريخية جسيمة ، انتهت في بعض الاحيان بشورات سياسية واجتماعية ، ونهضات فكرية ، ونصوص تشريعية ودستورية ودولية .

وان تاريخ هذه الحقوق قد سار بصورة متقطعة ، غير صريحة ، لانه تأثر بجميع الاعتبارات التي اوردناها ، وبنظم الحكم التي بنيت عليها . ولكن ، على الرغم من كل ذلك ، فقد كان تاريخها ذا اتجاه ملموس . وهو قد مر على هذا النحو بمراحل اربع هي : المرحلة العرفية ، والمرحلة القانونية ، والمرحلة الدستورية ، والمرحلة الدولية . ولا بأس بكلمة مختصرة في كل من هذه المراحل .

المرحلة العرفية

ابتدأت حقوق الانسان غامضة ، وكانت حمايتها ناقصة . فلم تكن الحرية الشخصية ولا غيرها من الحريات ثابتة ، ولم تكن معروفة . بل كان الرق سائداً ، وحرية العمل مقيدة ، ونظام الطبقات شائعاً ، والمرأة محتقرة ، والشعب مستعبداً .

ولكن ، على الرغم من ذلك ، فقد اقر العرف والعادة بعض الحقوق الاساسية . فكان الناس يتمتعون بحق الحياة ، وبحق التملك والاتجار والتقاضي ، بصورة فطرية . وكانت التقاليد تقضي بالاحسان في معاملة الرفيق وما أشبه .

المرحلة القانونية

تلت المرحلة الاولى العرفية مرحلة قانونية . وهذه ابتدأت بظهور القوانين الاولى ، والشرائع السماوية . فالقانون الروماني اقر تدريجياً حرية التملك والاتجار والتقاضي بصورة عامة ، واقر احترام الحرية الشخصية وبعض الحريات السياسية ، وخفف القسوة في معاملة المجرمين والغرماء . وقد تأثرت هذه القوانين بالشرائع الدينية ، وبالقواعد الاخلاقية ، وبالنظريات الفلسفية الجديدة . فالقانون الكنسي قدس الملكية الشخصية

والحرية الفردية ، وحرم القرض بالفائدة . وكذلك ، حرمت الشريعة الاسلامية الربا ، واقرت حرية العقيدة والاتجار ، والمساواة بين الناس جميعاً ، واعطت المرأة حقوق الارث والتملك والتصرف في اموالها ، وحرمت نظام الطبقات وواد البنات واوجبت الاحسان في معاملة الرقيق وحشت على عتاقه ، واقرت العدل والاحسان في العقود والتصرفات جميعاً .
فبتأثير كل ذلك ، وبتأثير تطور المدنية وحاجات الحضارة وتقدم العلوم الفقهية والقانونية ، صدرت القوانين الوضعية ، واثبتت كثيراً من الحقوق الاساسية ، كما اثبتت كثيراً من الحقوق الاخرى .

المرحلة الدستورية

في مرحلة لاحقة ، وبتأثير النهضة الفكرية في اواخر القرون الوسطى ، قامت الثورات المعروفة في سبيل تأييد حقوق الشعب ، وانتهت بتدوين حقوق الانسان الاساسية ، واعلانها في وثائق دستورية ، افوى من القوانين العادية ، وتعديلت هذه القوانين بحيث اصبحت تؤمن بصورة عملية حماية هذه الحقوق من العبث والعدوان .

ومن اقدم الوثائق الدستورية الوثيقة الكبرى الانكليزية الصادرة سنة ١٢١٥ وما تلاها من وثائق ، واعلان الحقوق الاميركي الصادر سنة ١٧٨٩ ، واعلان حقوق الانسان والمواطن الصادر في فرنسا بنفس السنة ، وغير ذلك من الوثائق التي اوضحناها في باب سابق .

وقد اقوت معظم الدول الراقية حقوق الانسان الاساسية في دساتيرها ، وامنت تنفيذها بطرق قانونية مختلفة . وكذلك ، اقر الدستور اللبناني بعض الحقوق الانسانية الاساسية ، على ما سنوضح قريباً .

المرحلة الدولية

بعد المرحلة الدستورية ، لا سيما على اثر ظهور بعض النظم الدكتاتورية ، تطورت فكرة حقوق الانسان ، واخذت شكلاً دولياً واضحاً . فقد عقدت معاهدات واتفاقات عديدة ، بشأن مكافحة تجارة الرقيق ، ومكافحة

البغاء وتجارة المخدرات ، وحماية حقوق الاقليات المضطهدة ، وما اشبه .
ثم ان ميثاق الامم المتحدة ، الموقع عام ١٩٤٥ ، وضع بين اولى
غاياته تنمية احترام حقوق الانسان والحريات الاساسية ، وتأييدها للناس
جميعاً ، من غير تمييز بسبب الجنس او العنصر او اللغة او الدين .
ولكن هذا الميثاق الدولي لم يفصل حقوق الانسان . فكان على المجلس
الاقتصادي والاجتماعي من منظمة الامم المتحدة ان 'يعنى بذلك' . وهو ،
بالفعل ، قد عين ، في اجتماعه الاول المنعقد في لندن في اوائل سنة
١٩٤٦ ، لجنة حقوق الانسان الخاصة ، لاجل ترتيب لائحة دولية للحقوق ،
وتصريح او اتفاق بشأن الحريات المدنية ، ووضع المرأة ، وحرية النشر ،
وحماية الاقليات ، ومنع الامتيازات المبنية على العنصر والجنس واللغة والدين .
وقد اجتمعت هذه اللجنة الخاصة ، وعينت لجاناً فرعية مختلفة . وبعد
مناقشات واجتماعات عديدة ، اسفرت اعمالها عن مشروع « الاعلان الدولي
لحقوق الانسان » ، الذي اقرته اللجنة في جلستها الثالثة المنعقدة بتاريخ
١٨ حزيران سنة ١٩٤٨ . ثم اقره المجلس الاقتصادي والاجتماعي ' باكثرية
اعضائه ، مع امتناع الاتحاد السوفياتي واوكرانيا وروسيا البيضاء وبوغوسلافيا
عن التصويت .

واخيراً ، وبتاريخ ١٠ كانون الاول سنة ١٩٤٨ ، صدقت الجمعية
العمومية لمنظمة الامم المتحدة على المشروع ، في جلستها المنعقدة في باريس .
ونشرته باسم « الاعلان الدولي لحقوق الانسان » . ومن المعلوم ان هذا
الاعلان قد وافق عليه ايضاً مؤتمر الاونسكو المنعقد في بيروت في اواخر
عام ١٩٤٨ .^٢

والآن ، بعد التلميح بالمراحل التاريخية التي مرت بها قضية حقوق
الانسان ، نستبين ان هذه الحقوق ، بعد ان كانت مستندة الى العرف
والعادة والتقاليد ، اقرتها الدولة واعلنتها السلطة التشريعية ، ثم ادخلتها في

(١) الذي كان برئاسة مندوب لبنان الدكتور شارل مالك .

(٢) في جلسته المنعقدة في ١١ كانون الاول سنة ١٩٤٨ .

دساتيرها ، حتى اصبحت نافذة على السلطة التشريعية نفسها . واخيراً صرحت
بها المواثيق الدولية ، واعلنت رابطة الامم المتحدة انها لن تقبل في حظيرتها
الا الامم التي تدين بهذه الحقوق الاصلية . وبذلك صارت هذه الحقوق
مقياساً للحضارة المفروضة على كل عضو من اعضاء الاسرة الدولية .

ماهية هذا ' الحقوق : الحرية والمساواة

رأينا ، فيما تقدم ، ان حقوق الانسان سارت دوماً نحو التوسع في
افقها ، ونحو الوضوح في اعلانها ، ونحو الاستقرار في ثبوتها ونفاذها .
ونحن الآن نبين أهم هذه الحقوق ، ونوضح معناها بصورة وجيزة . وهي
تتعلق ، بوجه عام ، بذات الانسان وأمواله ، وما يتفرع عن ذلك من
حقوق . وتدور اجمالاً حول مبادئ المساواة ، والحرية بأنواعها المختلفة .
وان تثبيت حقوق المساواة والحرية كان نتيجة لموازنة دقيقة بين مصلحة
الفرد ومصلحة المجتمع . فمن جهة يميل الفرد الى الحرية ، ولكن هذه
الحرية ان كانت مطلقة تؤدي الى عدم المساواة . لذا اقتضت مصلحة
المجتمع ، من جهة اخرى ، تقييد هذه الحرية وتأمين حد ادنى اساسي
للمساواة . وبكلمة اخرى ، كان تاريخ حقوق الانسان جهاداً متواصلاً
للتوفيق بين الحرية والمساواة ، بين الفرد والمجتمع ، بين القيم الانسانية
والعدل الاجتماعي .

وبوضح هذا النزاع وأثره في عالمنا اليوم ما نراه من خلاف بين النظام
الديموقراطي والنظام الشيوعي . ففي الاول ، وضعت الحرية قبل المساواة .
فنرى ما نراه من تفاوت في الطبقات وفي توزيع الثروة . اما في النظام
الثاني ، فقد وضعت المساواة قبل الحرية ، فنرى الغاء نظام الطبقات وتقييد
الحرية على اختلاف انواعها .

ولكن على الرغم من ذلك ، ففي النظم الديموقراطية السائدة اليوم حد
اساسي ادنى لحقوق الانسان ، لا بد لكل دستور او قانون من تأمينه
للفرد في حياته الاجتماعية .

وان الحرية ، بلا ريب ، كانت ولا تزال اكثر حقوق الانسان اهمية ، وأعظمها شأنًا . وقد كانت ولا تزال اكثرها بحثًا وجدالا . فهي نشيد الثائرين وسلاح الناقمين في كل عصر ومصر .

ولا ريب ايضاً في ان مفهوم الحرية لم يكن دائماً على وتيرة واحدة . بل اختلف كثيراً باختلاف الناس وظروفهم وآمالهم ومطامعهم وشهواتهم . واذا اردنا ان نعرف الحرية بوجه عام ، قلنا انها الاذن باجراء عمل او بالامتناع عن إجرائه ، بدون التعدي على حق الآخرين ، ولا مجاوزة حدود القانون . وما دامت الحرية مقيدة بحدود القانون ، فهي نسبية . وهي من ثم لا تكون حقيقة الا اذا كان القانون عادلا ، او كان مقيداً بدستور عادل .

وأهم انواع الحرية : الحرية الشخصية وحرية الفكر . ويتبع كلا منها حريات وحقوق اخرى . فمن متمات الاولى حرمة المنزل وحرمة الملك . ومن متمات الثانية حرية الرأي والاجتماع والجمعيات والتعليم . وقد اعتبرت من حقوق الانسان ، الى جانب هذه الحريات ، حقوق اخرى . اهمها المساواة ، وحرية العمل وحقوق اجتماعية واقتصادية اخرى . وفيما يلي شرح وجيز لكل منها ^١ .

(١) انظر في تفصيل هذه الحقوق في القوانين الغربية : كتاب دايسامي (ص ٢٠٢ - ٢٧٩) ، واستمان (ج ١ ص ٥٧٧ وما بعدها) ، وغتيل المذكور (ص ١٠٩ وما بعدها) ، وليسكوك (ص ٦٩ وما بعدها) ، وكتاب الحقوق الطبيعية تأليف ريتشي (Ritchie نيويورك ، ١٩٠٣) ، وكتاب دوغي (Manuel ، ص ٢١٦ وما بعدها) ، ودوغي (Traité ، الجزء الخامس) .

الفصل الثاني

الحرية الشخصية

معنى هذه الحرية

لا ريب في ان هذه الحرية اصل الحريات الاساسية ، لانها تتعلق بصميم الانسان ، وبنفسه وكرامته . فذلك كله ، وما يتعلق به ، اساس حياة الانسان ، ومصدر قيمته كائن انسان او كفرد ، وسبب تقدمه نحو المثل العليا الانسانية .

ولا ريب ايضاً في ان هذه الحرية اصلية طبيعية . اعتبرها الرومان ثابتة بالقانون الطبيعي^١ ، وجاهر بها عمر بن الخطاب (رضي الله عنه) بقوله المأثور : « يا عمرو متى استعبدتم الناس وقد ولدتهم امهاتهم احراراً » ؟ ويقصد بالحرية الشخصية حرية الفرد في التنقل كيفما شاء ، وحمايته من كل توقيف او معاقبة او معاملة عنفية ، الا في الاحوال المعينة في القانون ، ووفقاً للطرق المفصلة فيه .

وقد اعترف الدستور اللبناني بهذه الحرية في مادته الثامنة . فنص على ان « الحرية الشخصية مصونة وفي حمي القانون ، ولا يمكن ان يقبض على احد او يحبس او يوقف الا وفقاً لاحكام القانون ، ولا يمكن تحديد جرم او تعيين عقوبة الا بمقتضى القانون » .

نتائجها و ضماناتها

للحرية الشخصية ضمانات عملية ، ونتائج ضرورية ، تتلخص بالقواعد الآتية ، وهي :

(١) كتاب الاحكام ليوسنتيانوس ، 2 ، Inst. I .

اولاً : مبدأ شرعية الجرائم والعقوبات .
ومعناه انه لا يجوز تجريم احد من الناس او معاقبته بدون نص قانوني سابق ^١ . وقد تأيد هذا المبدأ في لبنان بنص صريح من قانون العقوبات ، اذ جاء فيه انه :

« لا تفرض عقوبة ولا تدبير احترازي او اصلاحي من اجل جرم لم يكن القانون قد نص عليه حين افتراه » (المادة الاولى) ، « ولا يقضى باي عقوبة لم ينص القانون عليها حين افتراه الجرم » (المادة السادسة) .
ولا حاجة للاسهاب في شرح الغاية من هذا المبدأ العادل . فهو يوجب على الشارع تعيين الافعال التي تعدّ جرائم جزائياً ، وتحديد العقوبة لكل من هذه الافعال . وهكذا ، لا يحكم القاضي على هواه ، بل يتقيد بالتحديد القانوني للجرائم والعقوبات ، فلا يجرم احداً بفعل لا يوجد نص قانوني يعتبره من الجرائم ، ولا يطبق على احدي الجرائم الا العقوبة المعينة قانوناً . وفوق ذلك ، لو منع القانون عملاً كان مباحاً ونص على معاقبة فاعله ، فالعقاب لا يطل الا من يرتكب مثل هذا العمل في المستقبل ، لا من ارتكبه في الماضي قبل منعه .

وهذا يسمى بمبدأ عدم رجعية القوانين . ولكن في حالة الغاء العقوبة او تخفيفها ، يطبق القانون على الافعال المقترفة قبل صدوره ^٢ .
ثانياً : منع التوقيف او الحبس او المعاملة العنيفة بدون مسوغ شرعي ، وبدون مراعاة الطرق المفروضة في القانون .

مثاله ، عين قانون العقوبات اللبناني او غيره من القوانين الجزائية الاحوال التي يجوز فيها تطبيق عقوبة الحبس . وعين قانون اصول المحاكمات الجزائية اللبناني الاحوال التي يجوز فيها توقيف المدعى عليه ، و مدة هذا التوقيف ، واصول تنفيذه واصول تنفيذ ، الاحكام القاضية بالحبس . وكذلك عين قانون اصول المحاكمات المدنية اللبناني الاحوال الاستثنائية التي يجوز فيها الحبس

(١) Nullum delictum, nulla poena sine lege

(٢) المادة ٨ من قانون العقوبات اللبناني ، المعدلة بقانون ٥ شباط سنة ١٩٤٨ .

كطريقة للتنفيذ المدني .

فعلى اولى الامر ان يتقيدوا بهذه الاحكام جميعاً ، وان لم يفعلوا كان عملهم تعدياً على الحرية الشخصية ، ومن ثم مخالفاً للدستور وللقانون .

ثالثاً : معاقبة حرمان الحرية الشخصية او التعدي عليها .

ينص قانون العقوبات ايضاً على معاقبة من يجرم آخر حريته الشخصية (المادة ٥٦٩) ، او من يعتدي على هذه الحرية بان يوقف او يحبس شخصاً في غير الحالات التي ينص عليها القانون او بدون مذكرة قضائية او قرار قضائي او بعد انتهاء اجل العقوبة المحكوم بها (المادتان ٣٦٧ و ٣٦٨) . ويعاقب ايضاً كل مأمور يتأخر عن احضار الموقوف او السجين امام القاضي المختص اذا طلب اليه ذلك .

ومن الطريف ان ننوه بالقوانين الانكليزية الصادرة بهذا الخصوص ، والمعروفة باسم قوانين منع الحبس غير المشروع ^١ .

وخلاصتها ان لكل موقوف او سجين ان يطلب من المحكمة او احد قضاتها اصدار مذكرة تسمى « مذكرة احضار الشخص » ^٢ الى حارس محل التوقيف ، لاجل احضار المستدعي ، وبيان الاسباب التي اوجبت توقيفه . فهذه طريقة عملية لاخلاء سبيل كل موقوف من دون مسوغ شرعي . وقد نص قانون اصول المحاكمات الجزائية اللبناني على اصول واجراءات شبيهة ، في المواد ١٠٣ و ٤٢٧ و ٤٢٨ .

رابعاً : ان اوامر السلطة غير الشرعية ليست بعذر .

ومعنى ذلك انه لا يجوز لاحد من الناس او من الموظفين ان يبرر اعتدائه على الحرية الشخصية ، بالاستناد الى امر رؤسائه غير الشرعي ، اذا كان له حق التحقق من شرعية الامر . ولكن اذا كان القانون لا يميز المأمور ان يتحقق شرعية الامر غير الشرعي ، كما هي الحال في نظام الجند

(١) Habeas Corpus Acts ، اي قوانين احضار الشخص .

(٢) Writ of habeas corpus

والشرطة مثلاً ، فإن هذا المأمور لا يكون مسؤولاً شخصياً^١ ، بل تكون المسؤولية على الأمر وحده .

حرمة المنزل

لا مرأى في أن المنزل هو المكان الطبيعي الذي يأوي إليه الإنسان ، ويشعر فيه بالراحة والسكينة والاطمئنان . فمن المعقول أن يبقى جو هذا المنزل بعيداً عن تطفل الغريب ، وأن لا يدخله إلا الأهل والأقارب والأصدقاء أو غيرهم بعد الاستئذان من صاحبه . ومن البديهي أن تكون حرمة هذا المنزل مقدسة ، وأن تكون نتيجة طبيعية للحرية الشخصية . لذلك ، جاء في الآية الكريمة : « يا أيها الذين آمنوا لا تدخلوا بيوتاً غير بيوتكم حتى تستأنسوا وتسلموا على أهلها ذلكم خير لكم لعلكم تذكرون »^٢ . وجاء في الدستور اللبناني : « للمنزل حرمة ، ولا يسوغ لأحد الدخول إليه إلا في الأحوال والطرق المبينة في القانون » (المادة ١٤) . وقد بينت القوانين العامة والخاصة الأسباب التي تبرر دخول المنزل . وبوجه خاص ، بيّن قانون أصول المحاكمات الجزائية الأحوال والشروط التي يمكن فيها دخول المنزل ، لأجل التحري أثناء تحقيق الجرائم ، أو لأجل القبض على الجناة ، أو لمصادرة بعض الأموال أو الأشياء الجرمية^٣ . وفوق ذلك ، نص قانون العقوبات اللبناني على مجازاة كل شخص يخرق حرمة المنزل بدون إرادة صاحبه ، وعلى مجازاة كل موظف يدخل منزل أحد الناس في غير الحالات التي ينص عليها القانون ودون مراعاة الأصول التي يفرضها^٤ .

حرمة الملك

الملكية الفردية من الحقوق الأساسية القديمة . وقد وجدت منذ انتقل

(١) المادة ١٨٥ من قانون العقوبات اللبناني .

(٢) سورة النور (٢٤) ٢٧ .

(٣) راجع مثلاً المواد ٩١ - ٩٩ منه .

(٤) راجع المواد ٣٧٠ و ٥٧١ و ٥٧٢ منه .

الانسان من حال البداوة الى حال الحضارة . فلما كان ولا يزال عنوان الثورة والجاه والرفاهية ، في غالب الاحيان . وكث ولا يزال اساس الاقتصاد والانتاج ، والطمانينة الاجتماعية والعائلية .

فلا غرو اذن من ان ترتب القوانين حماية الملكية الفردية ، وان تؤيدها الشرائع جميعاً . ففي الآية الكريمة : « لا تأكلوا اموالكم بينكم بالباطل »^١ . ومن هذه الآية تفرعت القاعدةان الكليتان انه « لا يجوز لاحد ان يأخذ مال احد بلا سبب شرعي » ، وانه « لا يجوز لاحد ان يتصرف في ملك الغير بلا اذنه »^٢ .

وان حق الملكية الفردية يستتبع حق التصرف في الملك ، وحق الاتجار به والتعاقد عليه ، وحق الامتناع عن التخلي عنه ، وحق التمتع بحماية هذا الملك من كل اعتداء ، سواء اكان من قبل الافراد ام من قبل الدولة . وهذا ما يسمى حرمة الملك .

فاذا اعتدى احد على ملك غيره ، عاقبه قانون العقوبات^٣ ، ولزمه تعويض المتضرر . واذا ارادت الدولة او البلدية استملاك ملك ما أو قسم منه ، فيشترط ان يكون ذلك لاجل المنفعة العامة ، كفتح الطرق او توسيعها او انشاء المطارات او ما اشبه . ويشترط أيضاً ان تدفع الدولة او البلدية للمالك تعويضاً عادلاً مسبقاً . وقد عين قانون الاستملاك الاجراءات اللازمة لكل ذلك ، ونص على طريق المراجعة الادارية والقضائية^٤ . وان الدستور اللبناني قد كرّس هذا الحق الاساسي بقوله : « الملكية في حمي القانون . فلا يجوز ان ينزع عن احد ملكه الا لاسباب المنفعة العامة ، وفي الاحوال المنصوص عليها في القانون ، وبعد تعويضه منه تعويضاً عادلاً » (المادة ١٥) .

(١) سورة النساء (٤) ٢٩ .

(٢) للمادتان ٩٧ و ٩٦ من مجلة الاحكام العدلية .

(٣) المواد ٦٣٥ وما بعدها من قانون العقوبات اللبناني .

(٤) انظر المرسوم الاشتراعي رقم ٤٥ ل الصادر في ١٣ تشرين الاول سنة ١٩٣٢

وتعديلاته .

الفصل الثالث

حرية الفكر ومبادئها

حرية الفكر والضمير والعقيدة

الفكر أثمن مواهب الانسان ، واعظمها أثراً في مظاهر مدنيته . فانطلاقه دليل الحضارة ، وسبيل العلم والنور . لذا كانت حرية الفكر من حقوق الانسان الاساسية . ومعناها حق المرء في التفكير من دون قيد ولا شرط ، وحقه في اتباع ما يميله عليه فكره وضميره من سلوك وعقائد . فلذا نرى ان حرية الفكر تستتبع حرية الاعتقاد على اختلاف ضروبها . ومعناها حرية الفرد في اختيار عقيدته الدينية ، وفي اتباع ما يؤمن به منها ، وفي اقامة ما تفرضه هذه العقيدة من سلوك اجتماعي او طقوس او شعائر ، بشرط ان لا يكون في كل ذلك اخلال بالنظام العام او تعد على حرية الآخرين في ممارسة عقائدهم .

وهذا معنى ما جاء في المادة التاسعة من الدستور اللبناني ، وهو :
« حرية الاعتقاد مطلقة . والدولة ، بتأديتها فروض الاجلال لله تعالى ، تحترم جميع الاديان والمذاهب ، وتكفل حرية اقامة الشعائر الدينية تحت حمايتها ، على ان لا يكون في ذلك اخلال في النظام العام . وهي تضمن ايضاً للاهلين على اختلاف مللهم احترام نظام الاحوال الشخصية والمصالح الدينية » .

وقد نص قانون العقوبات على معاقبة من يمس الشعور الديني ، سواء بالتجديف على اسم الله علانية ، او بتحقير الشعائر الدينية علانية ، او بالحث

على الازدراء باحدى هذه الشعائر ، او باحداث التشويش عند القيام باحد الطقوس او الاحتفالات او المراسيم الدينية ، أو بالتعدي على المعابد (المواد ٤٧٣ - ٤٧٥) .

وان حرية العقيدة تستتبع حرية تغيير المذهب . وقد اقرها القانون في لبنان . فبمقتضى المادة ٤٥ من القرار ذي الرقم ٢٨٥١ ، المسمى بنظام سجل النفوس والصادر في اول كانون الاول سنة ١٩٢٤ ' ، يجب على من يقصد تغيير مذهبه ان يقدم طلباً بذلك الى الحاكم الاداري او المتصرف او قائم المقام . وهذا يدعو الرئيسين الروحيين للمذهبين الى عقد اجتماع يحضره الطالب . ثم يؤذن لرئيسه الروحي ان يخلو به ويتفاوض معه . فاذا اصر الطالب على رغبته في اعتناق الديانة التي مال اليها ، ينظم محضر في الجلسة نفسها على نسختين ثم ترسل واحدة منها مع تذكرة هوية الطالب الى قلم الاحوال الشخصية الموجود في محل اقامته ، لاجل تصحيح قيده في دفاتر الاحصاء .

وقد صدر ايضاً القرار رقم ٦٠ ل . ر . بتاريخ ١٣ اذار سنة ١٩٣٦ وهو يتعلق بالطوائف الدينية ، ويتضمن في مادته الحادية عشرة جواز تغيير المذهب لكل راشد عاقل . ولكن هذا القرار لا يطبق على المسلمين عملاً بالقرار رقم ٥٣ ل . ر . الصادر في ٣٠ اذار سنة ١٩٣٩ .

وصدر اخيراً قانون ٧ كانون الاول سنة ١٩٥١ ، المتعلق بقيد وثائق الاحوال الشخصية في لبنان . فنص على ان كل طلب يختص بتغيير مذهب او دين يوقعه الطالب ، ويقدمه الى قلم الاحوال الشخصية في وزارة الداخلية لاجل تصحيح القيد . ويقدم معه شهادة من رئيس المذهب او الدين الذي يرغب في اعتناقه . فيستدعيه موظف الاحوال الشخصية ، ويسأله بحضور شاهدين عما اذا كان يصر على طلبه . فاذا اصر ، نظم الموظف

(١) وقد اصدره حاكم لبنان ، وصدق عليه المفوض السامي الفرنسي في ٢ كانون الاول سنة ١٩٢٤ ثم تعدلت المادة ٤ منه بالرسوم الاشتراعي رقم ١٥ المؤرخ في ١٩ اذار سنة ١٩٣٠ .

محضراً بذلك على الطلب نفسه ، وصحح القيد (المادة ٤١) .

ولا بد من التنويه ايضاً بان قانون العقوبات اللبناني نص على مجازاة رجال الدين الذين يخالفون الاحكام القانونية المتعلقة بتغيير المذهب (المادة ٤٧٦) .

هذا من الناحية القانونية . اما من الناحية الدينية ، فلا شك في ان الشرع الاسلامي اقر حرية العقيدة وفاقاً للآية الكريمة « لا اكراه في الدين »^١ . ولكن الشرع الاسلامي تحاشى السماح بالردة ، خوفاً على مصلحة المسلمين العامة . فاذا ارتد الرجل ، يجلس ويعرض عليه الاسلام . فان اسلم فيه ، والا قتل^٢ . واستند الفقهاء في ذلك الى الآية الكريمة : « بقاتلونهم او يسلمون »^٣ ، والى الحديث الشريف « من بدل دينه فاقتلوه »^٤ . وبما ان المادة التاسعة من الدستور اللبناني قررت حرية العقيدة باحترام نظام الاحوال الشخصية ، فلا بأس بكلمة وجيزة عن هذا النظام . فمن المعلوم ان الحكم الاسلامي في هذه البلاد وغيرها كان مبنياً على حرية العقيدة وعلى احترام طقوس المواطنين غير المسلمين ، اي اهل الذمة . واستتبع ذلك تخيير هؤلاء بالاحتفاظ بمحاكمهم وباحوالهم الشخصية ، وفاقاً للآية الكريمة : « فان جاؤوك فاحكم بينهم ... »^٥ .

وفي الواقع ، كانت سياسة التسامح هذه متبعة في الخلافات العربية والعثمانية جميعاً . فصار من التقاليد المتبعة ان بعض المسائل اعتبرت متفرعة عن العقيدة الدينية ، لانها تتعلق بشخص الانسان وعيلته ، كالزواج والطلاق والبنوة والنسب وما اشبه . فهذه المسائل تسمى في القانون مسائل الاحوال الشخصية ، ولها احكامها الخاصة المختلفة باختلاف كل ملة او طائفة من ملل

(١) سورة البقرة (٢) ٢٥٦ .

(٢) المختار وشرحه الاختيار للموصلي (ج ٣ ص ١٠٠) .

(٣) سورة الفتح (٤٨) ١٦ .

(٤) حديث صحيح روي في البخاري وفي كتب السنن الاربعة . انظر الجامع الصغير

للسيوطي (رقم ٨٥٥٩) .

(٥) سورة المائدة (٥) ٢٠ .

لبنان وطوائفه . وهكذا نرى مثلاً ان الطلاق جائز عند بعض الطوائف
وممنوع عند البعض الآخر . ونرى ان شروط الزواج تختلف باختلاف
الطوائف ، وهكذا .

ولذلك ، نرى ايضاً في لبنان ان كل محكمة من المحاكم الشرعية
والمحاكم المذهبية ، المختلفة باختلاف الطوائف والمذاهب ، تتبع نظامها الخاص ،
وتستقل باحكامها الشرعية والمذهبية في مسائل الاحوال الشخصية ^١ .
ولذلك كله ، اعترف الدستور بهذه الامتيازات ، وايد احترامها .

حرية ابداء الرأي

الفكر باطني ينحصر في داخل النفس ، وينطوي في السرية . فاذا
انطلق من الباطن الى الظاهر ، واعلن للناس تصريحاً او دلالة كان اثره
ابلع ، واقفه اوسع . فالتعبير الخارجي عن الفكر الباطني يسمى بابداء الرأي .
وظاهر ان حرية ابداء الرأي متممة لحرية الفكر والضمير والعقيدة .
فحرية الفكر تبقى ناقصة اذا لم يتمكن المرء من التعبير عن افكاره
وآرائه ، سواء اكان ذلك في احاديثه في المجالس الخاصة ، ام في خطبه
في المجالس والاندية العامة ، ام في مذكراته ومقالاته وكتبه .

فحرية ابداء الرأي هي حرية الكلام والكتابة والنشر ، بشرط مراعاة
النظام وحرية الآخرين المحددة في القانون . ويدخل في ذلك الحركات
الدالة ، والرسوم والصور على اختلاف انواعها ، والمطبوعات والمنشورات
والاذاعات ، وما اشبه . وتشمل هذه الحرية بوجه خاص حرية الصحافة
والمطابع والمكاتب والمطبوعات جميعاً .

وقد كفل الدستور اللبناني في مادته الثالثة عشرة هذه الحرية ، بقوله
ان « حرية ابداء الرأي قولاً وكتابة ، وحرية الطباعة ، كلها مكفولة
ضمن دائرة القانون . »

(١) انظر المرسوم الاشتراعي رقم ٢٤١ الصادر في ٤ تشرين الثاني سنة ١٩٤٢ والمتعلق
بتنظيم المحاكم الشرعية الاسلامية والمعدل بقانون ٤ كانون الاول سنة ١٩٤٦ ، وقانون ٢ نيسان
سنة ١٩٥١ المتعلق بتحديد صلاحيات المراجع المذهبية للطوائف المسيحية والطائفة الاسرائيلية .

وقد قيدت هذه الحرية بالقانون ، نظراً لما لها من اثر كبير في توجيه الرأي العام وفي تثقيف الجماهير ، ولما لها من خطر على الاخلاق العامة والامن العام ، وعلى كرامة الناس وسلامتهم . فمن الضروري مراقبة هذه الحرية مراقبة فعالة ، وتقييد استعمالها بمحدود قانونية معينة وبانظمة خاصة . ومن اهم هذه القيود في القانون اللبناني الاحكام الآتية وهي :

اولاً - أمن الدولة الداخلي .

من المحرم ابداء الرأي بالقول او بالتأليف او بالنشر بوجه يمس هذا الامن ، والا وقع ذلك تحت طائلة العقاب . فقانون العقوبات اللبناني مثلاً يعاقب من أقدم على اثارة العصيان المسلح ضد السلطات القائمة بموجب الدستور ، او على اثارة النعرات المذهبية او العنصرية ، او على الحض على النزاع بين الطوائف ومختلف عناصر الامة ، او على اذاعة ما من شأنه النيل من مكانة الدولة المالية ، او ما شاكل ^١ .

ثانياً - كرامة الحكومة .

من الأجرام ، الذي يعاقب عليه القانون ايضاً ^٢ ، تحقير رئيس الدولة او العلم او الشعار الوطني او احد القضاة او الموظفين ، والذم او القدح الموجه الى رئيس الدولة او الى المحاكم او الهيئات المنظمة او الجيش او الادارات العامة ، او الى احد الموظفين الذين يمارسون السلطة العامة من اجل وظيفته او صفته .

ثالثاً - كرامة الافراد وسلامتهم .

من الممنوع ايضاً مس سلامة الافراد وكرامتهم ، سواء اكان ذلك بالقول او بالكتابة او بأي طريقة اخرى من طرق النشر المعروفة . فالتهديد والتحقيق والذم والقدح جميعها تستوجب الحكم على الفاعل بالعقوبة المحددة بقانون العقوبات ^٣ ، وبتعويض مالي يدفع الى المعتدى عليه .

(١) المواد ٣٠٣ و ٣١٧ و ٣١٩ .

(٢) المواد ٣٨٣ - ٣٨٨ من قانون العقوبات اللبناني .

(٣) المواد ٥٧٣ و ٥٨٢ و ٥٨٤ من القانون المذكور .

رابعاً - حماية الملكية الادبية والفنية والصناعية والتجارية .
من تقييدات حرية ابداء الفكر احترام حقوق الآخرين وعدم التعدي
عليها . ومن هذه الحقوق تلك المعروفة في قوانينها الخاصة ، باسم الملكية
الادبية او الفنية او الصناعية او التجارية . فهذه تشمل حماية الاختراعات ،
والرسوم والنماذج الصناعية ، والعلامات التجارية الفارقة (الماركات المسجلة) ،
وحقوق التأليف الادبي او الفني ، وحقوق الاخراج والنشر والاذاعة ،
وما اشبه ١ .

خامساً : انظمة الاذاعة اللاسلكية .

في معظم البلاد تقريباً تشرف الدولة على برامج الاذاعة وسياستها ،
بالنظر الى اهمية هذه الاذاعة من حيث توجيه الشعب وثقافته . وفي بعض
البلاد ، كما في لبنان مثلاً ، تملك الدولة محطات الاذاعة وتديرها مباشرة .
سادساً : نظام المطبوعات .

في لبنان ، كما في غيره من البلاد ، احكام قانونية خاصة تتعلق بنشر الآراء
بواسطة الطباعة ، سواء اكان ذلك في الكتب أم المجلات أم الجرائد أم
النشرات الاخرى .

ففي لبنان ، نصت المادة الاولى من قانون المطبوعات المؤرخ في ١٠
ايلول سنة ١٩٤٨ على ان « المطابع والمكاتب والمطبوعات على اختلاف
انواعها حرة ، ولا تفيد حريتها إلا في نطاق هذا القانون » . ثم عين
هذا القانون الاحكام الخاصة لكل نوع من انواع المطبوعات . فوجب
الحصول على الرخصة من وزارة الداخلية لكل مطبوعة دورية وحدد
واجبات صاحب النشرة ومديرها المسؤول ، ومنها واجب نشر الرد
والتصحيح . وحدد ايضاً المسائل التي يحظر نشرها (المادة ٣١) . وكذلك
حدد القانون واجبات اصحاب المطابع والمكاتب .

(١) انظر احكامها في لبنان في القرار رقم ٢٣٨٥ الصادر في ١٧ كانون الثاني سنة ١٩٢٤ ،
المعدل بالقرار رقم ٨٤ الصادر في ٣٠ كانون الاول سنة ١٩٢٦ ، وبالقرار رقم ٨ الصادر في
٢٦ كانون الثاني سنة ١٩٣٢ ، وبقانون ٣١ كانون الثاني سنة ١٩٤٦ .

أما بشأن الكتب والرسائل ، فقد اعتفيت من واجب الرخصة قبل الطبع ، واستبدل بها واجب تقديم نسختين منها الى كل من وزارتي الداخلية والتربية الوطنية (المادة ٤٦) .

ومن اهم احكام القانون الجديد الاحكام المتعلقة بجرائم المطبوعات . فقد عين الفصل الثامن هذه الجرائم وعقوبتها . فعرف في المادة ٤٩ الذم والقدح والتحقيق . فالذم في هذا التعريف هو نسبة امر الى شخص ، ولو في معرض الشك والاستفهام ، ينال من شرفه وكرامته . والقدح هو لفظة ازدراء او سباب وكل تعبير او رسم يدلان على التحقيق بدون اشارة الى امر معين . والتحقيق هو كل كتابة او رسم ينال من كرامة شخص او شرفه بغير طريقة الذم والقدح ^١ ثم نص القانون على جرم التحريض على ارتكاب الجرائم (المادة ٥٣) . ونص بوجه خاص على معاقبة مرتكب التهويل ^٢ ، اي كل من هدد شخصاً بفضح امر او افشائه او الاخبار عنه ، وكان من شأنه ان ينال من قدر هذا الشخص او شرفه او من قدر احد اقاربه او شرفه ، لكي يحمله على جلب منفعة غير مشروعة له او لغيره . وكذلك نص قانون المطبوعات على اصول خاصة للتحقيق والمحاكمة في جرائم المطبوعات ، وخص محكمة الاستئناف للنظر فيها بالدرجة الاولى والاخيرة . ويقصد من هذا الاستثناء في اصول المحاكمة والاختصاص سرعة الفصل في جرائم المطبوعات . ولكن يخشى ، من جهة ثانية ، ان بساء تطبيق ذلك ، وتستعمل السرعة لمجرد الارهاب والتشفي السياسي .

ومن محاسن القانون الجديد انه الغى حق تعطيل الصحف الاداري ، ولم يبق الا مجال الذم او القدح او التحقيق الموجه الى رئيس الجمهورية . فعندئذ فقط يجوز توقيف المطبوعة بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء لمدة ثلاثة ايام ، ولوزير الداخلية ان يأمر باحالة المطبوعة الى القضاء . وللقضاء في هذه الحالة ان يقضي في غرفة المذاكرة باستمرار التوقيف حتى نتيجة

(١) انظر ايضاً المادة ٣٨٥ من قانون العقوبات اللبناني .

(٢) شانتاج . انظر ايضاً المادة ٦٥٠ من قانون العقوبات .

المحاكمة ، ثم للمحكمة ان تقضي بتوقيف المطبوعة لمدة لا تجاوز السنة
(المادتان ٦٥ و ٦٦) .

حرية الاجتماع

لا تتم حرية الفكر وحرية ابداء الرأي الا بحرية الاجتماع . ومعناها
حرية تنظيم الاجتماعات الخاصة او العامة ، ومنها تنظيم الحفلات والمحاضرات
وغيرها .

فلذا قرن الدستور اللبناني في مادته الثالثة عشرة حرية الاجتماع بحرية
الرأي ، وكفل حمايتها جميعاً ضمن حدود القانون .

اما القانون ، فقد اشترط ثلاثة شروط . وهي ابلاغ الحكومة ، وعدم
حمل السلاح ، والغاية المباحة . وفيما يلي توضيح وجيز لكل من هذه
الشروط .

اولاً - ابلاغ الحكومة .

بمقتضى القانون العثماني للاجتماعات العامة المؤرخ في ٢٠ جمادى الاولى
سنة ١٣٢٧ هجرية ، والذي لا يزال نافذاً في لبنان مع بعض التعديلات ،
يباح للمواطنين ١ عقد الاجتماعات العامة من دون رخصة حكومية سابقة .
ولكن يجب على منظمي كل اجتماع ان يقدموا تصريحاً بذلك الى وزير
الداخلية في بيروت ، او الى المحافظ او قائم المقام في المنطقة اذا كان
الاجتماع خارج بيروت . وينبغي للتصريح ان يبين مكان الاجتماع وزمانه
والغاية منه ، وان يتقدم قبل وقت الاجتماع المعين بثمان واربعين ساعة
على الاقل .

ثانياً - عدم حمل السلاح

من شروط حرية الاجتماع ان يكون المجتمعون عزلاً عن السلاح . والا
جاز للحكومة منع الاجتماع ، وتفريق المجتمعين ، ومصادرة السلاح ، ومعاقبة
حامله .

(١) في النص الاصلي : العثمانيين .

ثالثاً - الغاية المباحة .

يشترط لعقد الاجتماع ان تكون غايته مباحة . لذا اجاز القانون اللبناني الصادر في ٤ حزيران سنة ١٩٣١ ان تمنع الحكومة بقرار يتخذ في مجلس الوزراء اي اجتماع ترى ان من شأنه ان يخل بالامن العام او بالنظام العام او بالآداب العامة، او يحول دون سير المصالح العامة. ونص هذا القانون على معاقبة من يخالف قرار منع الاجتماع . وكذلك يعاقب قانون العقوبات اللبناني نظاهرات الشغب ومواكب المشايين وغيرها من تجمعات الشغب، ويحيز لرجال الضابطة العدلية او الادارية في مثل هذه الحال انذار المشايين والمتجهرين، ثم استعمال القوة لتفريقهم ان لم يدعنوا للانذار ١ .

حرية الجمعيات

لا يمكن للمرء دائماً ان يعمل منفرداً في الحقل الاجتماعي او السياسي او الاقتصادي . بل عليه احياناً ان يتعاون ويتشارك مع غيره، في كتل ومنظمات تختلف باختلاف الغاية المقصودة .

فاذا كانت الغاية من ذلك طلب الربح واقتسامه ، سمي التشارك شركة . واذا كانت الغاية المحافظة والدفاع عن مصالح الحرفة او المهنة ، سمي المجموع نقابة . اما اذا كان التعاون في سبيل غرض لا يقصد منه الربح المادي ، فالعقد يسمى جمعية .

وان للجمعيات فوائد اجتماعية عديدة، لا سيما في مسائل العلم والبر والاحسان . والمهم هنا ان ننوه بالجمعية كوسيلة للتعبير المنظم العملي عن افكار الانسان وآرائه، وكأداة لظهار ذلك على وجه تعاوني جماعي . فلذا اعتبر حق تأليف الجمعيات من الحقوق الاساسية المتممة لحريات الفكر والرأي والاجتماع . ولذا قرن الدستور اللبناني هذه الحرية بتلك الحريات جميعاً (المادة ١٣) .

ويشترط القانون في لبنان لصحة تأليف الجمعية شرطين . وهما ابلاغ

(١) المواد ٣٤٥ - ٣٤٩

الحكومة، والغاية المباحة. وفيما يلي تفسير ذلك.

اولا - ابلاغ الحكومة .

بمقتضى قانون الجمعيات العثماني الصادر في ٢٩ رجب سنة ١٣٢٧ هجرية^١ ، الذي لا يزال ايضاً نافذاً في لبنان مع بعض التعديلات ، لا يستوجب تأليف الجمعية الحصول على ترخيص من الحكومة . بل يكفي لعقدتها ان يقدم الاعضاء المؤسسون بعد تأسيسها نسخة عن نظامها الاساسي ، مرفقة بتصريح الى وزارة الداخلية في بيروت ، او الى المحافظ او قائم المقام خارج بيروت . ويجب ان يحتوي هذا التصريح على بعض التفصيلات ، كغاية الجمعية ومركزها واسماء مؤسسيها ، وما اشبه .

ويستثني القانون اللبناني بعض الجمعيات الخاصة ، التي لا يجوز عقدها إلا بترخيص من الحكومة . ومنها الجمعيات الرياضية ، والجمعيات الاجنبية .

ثانياً - الغاية المباحة .

من شروط عقد الجمعية اباحة موضوعها . لذلك ، نص القانون على منع بعض الجمعيات السياسية . ونص قانون العقوبات على منع بعض الجمعيات ، وجواز حلها ، ومعاقبة مؤسسيها والمنتسبين اليها . ومنها الجمعيات المقصود منها تغيير كيان الدولة الاقتصادي او الاجتماعي او اوضاع المجتمع الاساسية باساليب الارهاب ، والجمعيات التي تنال من الوحدة الوطنية او تعكس الصفاء بين عناصر الامة ، والجمعيات المقصود منها اعمال الشقاوة وارتكاب الجرائم ، والجمعيات السرية^٢ .

حرية التعليم

العلم والفضيلة من مقاييس الحضارة والمدنية . وهما يكتسبان بالتعلم والتعليم ، شرط ان يكون التعليم صحيحاً ، وان يكون المرء حراً في تعلم ما يشاء وفي تعليم ما يشاء . فهذه الحرية هي ايضاً من متهمة حرية الفكر

(١) ١٣ آب سنة ١٣٢٥ مالية .

(٢) المواد ٣١٦ و ٣١٨ و ٣٣٥ و ٣٣٧ .

وما تفرع عنها من حريات . وهي وحدها تؤمن تنمية مواهب الانسان ،
وتوجيهها في سبيل الانتاج والابداع .

وبالنظر الى اهمية التعليم من الناحية الاجتماعية والى اثره الكبير في
تربية الناشئة ، فان الحكومات في البلاد الراقية اتبعت سياسة خاصة بالتعليم ،
وارجعت الانظمة الدقيقة لذلك . ولا شك في انه يجب التوفيق ، في هذه
الانظمة وتلك السياسة ، بين حرية التعليم من جهة وبين النظام العام
والمصلحة العامة من جهة اخرى . اما تطبيق هذا المبدأ تطبيقاً عملياً ، فقد
اختلف باختلاف البلاد والازمنة ، واختلف بوجه خاص باختلاف نظم
الحكم وعلاقتها بالديموقراطية او الدكتاتورية .

فلذا ، كانت حرية التعليم مقيدة بسياسة التعليم الخاصة ، وبالنظام العام
والآداب العامة وحقوق الآخرين ، لا سيما حرية العقيدة .

وهذا معنى ما كرسه الدستور اللبناني في مادته العاشرة ، اذ جاء فيها
ان « التعليم حرّ ما لم يخلّ بالنظام العام ، أو ينافي الآداب العامة ، أو
يتعرض لكرامة احد الأديان والمذاهب ، ولا يمكن ان تنس حقوق
الطوائف من جهة انشاء مدارسها الخاصة ، على ان تسيّر في ذلك وفقاً
للانظمة العامة ، التي تصدرها الدولة في شأن المعارف العمومية » .

ولا شك في ان تفهم هذه الحرية وقيودها في لبنان يستوجب شرح
سياسة التعليم اللبنانية . فلبنان لم يتبع مبدأ التعليم الالزامي ، ولا مبدأ
التعليم العمومي الرسمي . ولكنه ، مع اقراره حرية التعليم ، فقد قيدها
بسياسة متوسطة معتدلة ، سببها كثرة الاديان والمذاهب ، وامتيازات بعض
المعاهد الاجنبية . اما الخطوط الكبرى لهذه السياسة التعليمية فتتعلق
بالمناهج والكتب ، ومراقبة المدارس الخاصة ، وتأسيس المدارس الرسمية ، واعطاء
المنح المدرسية . وفيما يلي توضيح وجيز لهذه الخطوط .

اولاً - مناهج التعليم .

فرضت الحكومة اللبنانية مناهج خاصة للتعليم الابتدائي والثانوي ،
وذلك في المدارس الخاصة والرسمية على السواء . واولجت الحصول على
شهادة البكالوريا اللبنانية ، او ما يعادلها من الشهادات المعينة ، لاجل

الدخول في معظم الوظائف العامة ، او لاجل تعاطي حرف المحاماة والطب والصيدلة . وفوق ذلك ، اشتطت الحكومة الحصول على شهادة الحقوق اللبنانية ، لاجل الدخول في سلك القضاء او بممارسة المحاماة واشتطت اجتياز امتحان المعادلة (الكولو كيوم) لملئة شهادات الطب والصيدلة والجراحة ، قبل الترخيص لهم بمزاولة حرفهم .

ثانياً - كتب التدريس .

ان كتب التدريس في بعض المواد المهمة ، كالتاريخ والجغرافيا والتربية الوطنية ، تخضع لموافقة وزارة التربية الوطنية ، وذلك في المدارس الرسمية والخاصة . اما باقي الكتب ، فلا تستلزم هذه الموافقة ، بشرط ان لا يكون فيها ما يخل بالنظام او ينافي الآداب العامة او يتعرض لكرامة احد الاديان والمذاهب ، على ما جاء في نص الدستور ، كما اوضحنا آنفاً .

ثالثاً - المدارس الخاصة .

يسمح بفتح هذه المدارس بعد الحصول على اجازة من الحكومة . وكذلك ، يسمح للوظائف المختلفة في انشاء مدارسها الخاصة . ولكن هذه المدارس جميعاً تخضع لرقابة مفتشي وزارة التربية الوطنية ، وعليها ان تنقيد بالمنهاج الرسمية وبلائنظمة العامة التي تصدرها الدولة بشأن التعليم والتربية الوطنية ، لا سيما ما يتعلق منها بحرية العقيدة وبلغة البلاد العربية والمبادئ القومية .

رابعاً - المدارس الرسمية .

تفتح الحكومة على نفقتها مدارس رسمية مجانية ، لأجل تشجيع الشعب على التعلم ، ولأجل القضاء على الامية . وبليل عدد طلاب المدارس الابتدائية الرسمية ثلث مجموع الطلاب اللبنانيين تقريباً . وعلاوة على المدارس الابتدائية ، فللحكومة ايضاً مدرسة الصنائع والفنون ، ودار المعلمين ، ومدرسة الموسيقى الوطنية ، وبعض الفروع الخاصة في ما اسسته الحكومة « الجامعة اللبنانية » . وفوق ذلك ، فان الحكومة توزع اعانات مالية ومنحاً مدرسية ، لمساعدة الطلاب المجتهدين المحتاجين على متابعة دروسهم العالية ، او على التخصص في بعض العلوم ، وذلك في المعاهد العالية او في المعاهد الاجنبية في الخارج .

ولا بد من الإشارة الى انه ، لما كان العلم والتعلم من مقتضيات الحياة العصرية ، فان حق التعلم والثقف أصبح من حقوق الانسان الاساسية في بعض البلاد . وقد اثبتته بهذا الوصف الاعلان الدولي لحقوق الانسان (المادة ٢٦) ، مؤكداً حق الفرد في التربية المجانية ، على الاقل في التعليم الابتدائي الاساسي ، وفي تعميم التعليم الفني والمهني ، وفي حث ارتداد معاهد التعليم العليا على اساس المساواة التامة المبنية على الكفاءة ، ومثبتاً حق الوالدين بالافضلية في اختيار نوع التربية لاولادهم . وقد اوجب الاعلان الدولي ايضاً ان يكون التوجيه في التربية نحو تنمية شخصية الانسان واحترام حقوقه وحرياته الاساسية ، ونحو تسهيل النفاذ فيما بين جميع الامم والعناصر والطوائف الاخرى ، وتقوية مساعي منظمة الامم المتحدة في سبيل توطيد السلام .

وبنفس المعنى ، اقر الدستور السوري الجديد (المادة ٢٨) ان التربية والتعليم حق لكل مواطن ، وان التعليم الابتدائي الزامي وبجاني في مدارس الدولة وموحد البرامج ، وان التعليم يجب ان يهدف الى انشاء جيل قوي بجسمه وتفكيره ، مؤمن بالله ، متحل بالاخلاق الفاضلة ، معتز بالتراث العربي ، مجهز بالمعرفة ، مدرك لواجباته وحقوقه ، عامل للمصلحة العامة مشبع بروح التضامن والاخوة بين جميع المواطنين .

ومن المفيد ان نذكر اخيراً ان مبدأ التعليم الالزامي موافق لمبادئ الشريعة الاسلامية . فقد جاء في الآية الكريمة « وقل رب زدني علماً »^(١) ، وفي الحديث الشريف « اطلبوا العلم ولو في الصين . طلب العلم فريضة على كل مسلم »^(٢) . فالشريعة عظمت شأن العلم والعلماء ، واعتبرت العلم فرضاً . ولا غرو من ذلك ، فالعلم والمعرفة مفتاح الايمان ، ومفتاح كل تهذيب روحي .

(١) طه (٢٠) ١١٤ .

(٢) رواهما ابن عدي في الكامل والبيهقي في شعب الايمان . انظر الجامع الصغير ، رقم ١١١٠ و٥٢٦٤ .

الفصل الرابع

المساواة امام القانون



توضيح

المساواة هي من الكلمات الجبارة ، التي شغلت التاريخ في فصوله المختلفة ، والتي كانت ولا تزال محوراً لنظريات وثورات ونهضات . وهي من الكلمات الغامضة الرنانة ، التي استهوت بغموضها الشعوب والجمهير ، والتي لا تزال تهز مشاعرهم ، وتحرك نفوسهم في نواحي الحياة السياسية والاقتصادية والاجتماعية .

وعلى الرغم من قدم هذه الكلمة ، وعلى الرغم من وقعها الفخم وتأثيرها القوي ، فإن كلمة المساواة لا تزال بحاجة الى تفسير وتوضيح ، لما فيها من غموض والتباس .

فما معنى حق الانسان الاساسي في المساواة ؟ وما معنى المساواة في المجتمع وفي السياسة وفي القانون ؟

كل هذه الاسئلة ونظائرها توجب علينا التفريق في المساواة بين نواحيها الطبيعية والاجتماعية والقانونية .

المساواة الطبيعية والاجتماعية

بما لا ريب فيه انه لا توجد مساواة طبيعية ، لان الناس خلقوا متفاوتين خلقاً وخلقاً . فهم مختلفون غير متساوين ، في التكوين ، والشكل واللون ، والعقل والذكاء . وهم مختلفون متميزون ، بالقوة والجمال ، والصحة والعمر ، والاخلاق والميول والطباع . فاذن ، لا مساواة

بين الناس في عرف الطبيعة ، الا من حيث التكوين الاساسي والغرائز الفطرية . وكذلك لا توجد المساواة الاجتماعية فيما بينهم . فالتناس درجات في الغنى والجاه ، والحسب والنسب . فهم يختلفون بانواع العمل ، وبطرق الكسب والمعيشة . ويتمايزون في حياتهم العائلية والزوجية ، وفي مجتمعاتهم ، وملاذاتهم وآلامهم ، ومعاملاتهم وعباداتهم . فاذن ، لا مساواة بين الناس ايضاً في عرف المجتمع .

المساواة القانونية

ماذا بقي بعد ذلك من المساواة ؟ وماذا يقصد الفلاسفة والمشرعون والسياسيون عندما ينادون بالمساواة كحق من حقوق الانسان الاساسية ؟ الجواب عن ذلك أنهم يقصدون المساواة القانونية ، اي مساواة الناس جميعاً امام القانون . هذه المساواة هي التي اقترتها الدساتير والشرائع الداخلية والدولية . وبهذا المعنى 'قرنت المساواة بالحرية' ، وكانت من الحقوق الانسانية الأساسية .

فقد اقرها الاعلان الدولي لحقوق الانسان . فنصت المادة الاولى من هذه الوثيقة على ان جميع الناس يولدون احراراً ، متساوين في الكرامة والحقوق . واعلنت المادة السابعة منها ان « كل الناس سواسية امام القانون ، ولهم الحق في التمتع بحماية متكافئة من دون اية تفرقة » ، كما ان لهم جميعاً الحق في حماية متساوية ضد اي تمييز يخل بهذا الاعلان ، وضد اي تحريض على تمييز كهذا » .

وكذلك طبق الدستور اللبناني هذا المبدأ العام . فنص في مادته السابعة على ان : « كل اللبنانيين سواء لدى القانون ، وهم يتمتعون بالسواء بالحقوق المدنية والسياسية ، ويتحملون الفرائض والواجبات العامة ، دون ما فرق بينهم » .

فالمساواة القانونية هي مساواة الناس جميعاً امام القانون ، من دون تمييز بين اجناسهم والوانهم وعناصرهم واديانهم ، اي من دون تمييز بين

الرجل والمرأة ، وبين الابيض والاسود والاصفر والاحمر ، وبين المسلم والمسيحي .

وهذه المساواة تشمل المساواة في الحقوق المدنية والسياسية ، وفي الفروض والواجبات العامة ، وفي حماية القانون . وفيما يلي امثلة من ذلك :
اولاً - المساواة في الحقوق السياسية والمدنية .

فالحقوق السياسية هي الحقوق التي تتعلق بإشتراك المواطنين في سلطات الدولة وفي وظائفها العامة . واهم هذه الحقوق في البلاد الديمقراطية هي حق الانتخاب وحق تولي المناصب . وسنرى تفصيل ذلك في معرض الكلام عن سلطات الدولة المختلفة .

وقد نصت المادة الثانية عشرة من الدستور اللبناني على ان « لكل لبناني الحق في تولي الوظائف العامة ، لا ميزة لاحد على الآخر ، الا من حيث الاستحقاق والجدارة ، حسب الشروط التي ينص عليها القانون » .
أما الحقوق المدنية ، فهي التي يتمتع بها الانسان ، والتي لا علاقة لها بممارسة سلطات الدولة او احدى وظائفها . واهمها حق التملك ، وحق التعاقد ، وحق التقاضي . وتفصيل ذلك كله يعود الى كتب القانون المدني .
ثانياً - المساواة في الفروض والواجبات العامة .

من القواعد الكلية ان « الغرم بالغرم » . فلذا قرن الدستور اللبناني في مادته السابعة المساواة في الحقوق بالمساواة بالفرائض والواجبات العامة . وهي الفروض التي يوجبها القانون على الناس جميعاً في سبيل المصلحة العامة . ومن اهم امثلتها دفع الضرائب ، والخدمة العسكرية ، والاستملاك ، واطاعة القوانين .

ثالثاً - المساواة في حماية القانون .
ومعنى ذلك ان الناس جميعاً متساوون في الاستفادة من حماية القانون ، وفي المعاملة أمام المحاكم . فهذه المساواة تتنافى والامتيازات القضائية الخاصة الممنوحة لفئة من الناس او الموظفين .

لذلك كان وجود المحاكم المختلطة في مصر وسوريا ولبنان قبل الغائها مؤخراً مناقضاً لمبدأ المساواة . ولهذا السبب منعت بعض الشرائع ، كالانكليزية والاميركية مثلاً ، ان يكون في بلادها محاكم خاصة ادارية او غير ادارية ، ومنعت ان يكون لديها احكام خاصة بمحاكمة الموظفين ، كالتي توجب الحصول على اجازة من الدولة لمحاكمتهم او ما اشبه .

وان هذه القاعدة تطبق في لبنان ، لا سيما بعد الغاء مجلس الشورى واخضاع معظم القضايا الادارية للقضاء العادي . ولكن من المؤسف ان نرى قانون الجمارك في هذه البلاد لا يميز محاكمة احد موظفي الجمرک قبل الترخيص بذلك من قبل مدير الجمارك العام . وهذه حصانة لا مبرر لها ، وهي لا تزال من بقايا الانتداب . فالموظف وغير الموظف سواء في واجب احترام القانون ، وينبغي ان يكون كلاهما سواء في اصول المحاكمة وفي المحاكم التي يمثلان امامها .

شروط المساواة

ينبغي ان لا يؤخذ معنى المساواة في الحقوق على اطلاقه . فالحق يقتضي استيفاء بعض الشروط . فمتى قلنا ان الناس متساوون في حقوقهم ، فلا يعني ذلك ان لكل منهم الحق في ان يكون طبيباً ، اذ لا يكون كذلك الا من استوفى الشروط المطلوبة لممارسة حرفة الطب ، من شهادة محترمة وتربن معين وما اشبه . ولكن اذا توافرت في شخصين جميع هذه الشروط المطلوبة ، كان لكل منهما الحق في ممارسة الطب من دون تمييز او تفريق .

وبنفس المعنى : اذا قلنا بالمساواة في الحقوق بين المرأة والرجل ، فليس ذلك معناه ان لكل منهما ان يطالب بجميع ما يطالب به الآخر ، اذ ان لكل حق شروطاً يجب استيفائها وظروفاً يجب ايجادها . مثاله ، اختص الشرع والقانون في بلادنا المرأة بحضانة الاولاد الصغار ، بالنظر لما لها من عطف وجدارة في هذه المسألة . فلذا ، لا يجوز للرجل ان يطالب بهذا الحق

مدعيًا المساواة في الحقوق بالمرأة . وكذلك ، جاء في بعض القوانين ان عقوبة المرأة في الحيانة الزوجية اشد من عقوبة الرجل ، باعتبار أن ظروف الاثنين في هذا الامر مختلفة اشد الاختلاف ^١ . ولكن الشريعة الاسلامية لم تفرق بينهما في عقاب هذه الجريمة ^٢ .

فاذن ، المساواة في الحقوق شيء ، والمساواة في الشروط والظروف شيء آخر . فلأجل تحقيق الاولى تحقيقاً تاماً ينبغي تحقيق الثانية . ولأجل الاستفادة من المساواة في الحقوق ، يجب توفير المساواة في الظروف التي تمنح هذه الحقوق ، ويجب توفير المساواة في الشروط التي بنيت عليها . فعلى القانون ان يؤمن للناس العدالة في حق الاستفادة منه بدون تفریق ، وان يضمن لهم المساواة في الفرص على قدر الامكان . ولكن الاستفادة الفعلية من هذه المساواة لا تكون الا بعد استيفاء الشروط اللازمة وبعد تحقيق المساواة في الظروف .

فعلى الجملة ، اذن ، كما ان المساواة مفقودة في عرف الطبيعة والمجتمع ، كذلك هي نادرة في عرف القانون الذي يتطلب لتحقيقها المساواة في الشروط والظروف . وكما ان الناس متمايزون في خلقهم وخلقتهم وثورتهم وجاههم ، كذلك هم مختلفون في الاستفادة من المساواة القانونية على قدر اختلافهم في تحقيق ظروفها وشروطها .

(١) انظر مثلاً المادتين ٣٣٨ و ٣٣٩ من قانون العقوبات الفرنسي .
(٢) راجع حد الزنا ، في النظرية العامة للموجبات والعقود في الشريعة الاسلامية ، ج ١ ص ١٢٢ .

الفصل الخامس

حرية العمل ومفهوم اجتماعية واقتصادية اخرى

حرية العمل

من المعلوم ان حرية العمل لم تكن معروفة في التاريخ القديم ، اذ كان الرق شائعاً ، ونظام العائلة قاسياً . وانها لم تكن معروفة ايضاً في نظام النقابات الالزامية ، التي كانت شائعة في القرون الوسطى . وان حرية العمل من الحريات الاساسية ، التي لعبت دوراً اجتماعياً كبيراً ، لا سيما على اثر ظهور الثورة الصناعية في اوائل التاريخ الحديث . وقد نشأت بسبب هذه الحرية احزاب ونظم اجتماعية وسياسية جديدة ، ومذاهب ونظريات مختلفة . ومن هذه جميعاً احزاب العمال المشهورة ، والاحزاب والنظم الاشتراكية ، والجماعية والشيوعية . ومن الغريب ان نرى بعض النظم الجديدة ، التي قامت على اساس حماية العامل وحرياته ، قد نظمت العمل تنظيمياً يكاد يقضي على حرية العمل قضاء تاماً .

وتشمل حرية العمل حق الفرد في العمل او في الامتناع عنه ، وفي اختيار هذا العمل ونوعه ، وفي تعاظمي التجارة والمهن والصناعات ، وفي الاشتراك في الاعمال والتدابير المشروعة للمطالبة بهذه الحرية وما يتفرع عنها . وقد اقر القانون اللبناني هذه الحرية . وهي تستتبع القواعد الآتية :
اولاً : ليس لاحد ان يجبر آخر على ان يعمل من دون رضاه .
ولكل ان يختار بين ان يعمل وان لا يعمل ، وان يختار نوع العمل او المهنة او الحرفة .

ثانياً : للمرء ان يعمل منفرداً او مشتركاً مع غيره . وله ان يشترك

في احدى جمعيات العمل المعروفة بالنقابات لاجل الدفاع عن حقوقه ورفع مستوى المهنة او الحرفة التي ينتمي اليها^١ .

ثالثاً : ان العقود والشروط التي تؤدي الى منع احدى الناس من ممارسة صناعة او مهنة مدى حياته ، او تؤدي الى الارتباط بعمل معين مدى الحياة ، تعتبر باطلة^٢ .

وفوق ذلك ، فان العامل في النظام الاجتماعي الحديث ، لا سيما على اثر الثورة الصناعية ، اصبح مهدداً بالبطالة والفقر والمرض . فلذا سنت معظم البلاد تشريعاً خاصاً لحمايته . ففي لبنان مثلاً ، صدر قانون طواريء العمل سنة ١٩٤٣ ، فاجب على صاحب العمل ان يعوّض العامل او ورثته اذا تضرر او توفي اثناء العمل او بمناسبة . وصدر قانون العمل سنة ١٩٤٦ ، فحدد ساعات العمل واجازات المرض ومدة الراحة اليومية والاسبوعية والسبوعية ، ومنع تشغيل الاطفال والنساء في بعض الاعمال ، ووجب اتخاذ الاحتياطات والتدابير الصحية لوقاية العمال ، والزم صاحب العمل بتعويض العامل اذا صرف بدون مبرر قانوني او بدون اذار سابق ، وغير ذلك من الاحكام .

وعلاوة على هذه التدابير ، فان حرية العمل مقيدة ايضاً بالمصلحة العامة . ومن امثلة قيودها ما يلي :

اولاً : يمنع القانون فتح المعامل المزعجة او المحطرة او المضرة بالصحة العامة في بعض الاماكن ، ويوجب على اصحابها اتخاذ الاحتياطات اللازمة لمنع الضرر العام ، لا سيما ضرر اهل الجوار .

ثانياً : يوجب القانون على من يرغب في تعاطي بعض الحرف ، كالطب والحمامة والصيدلة مثلاً ، ان يكون حاملاً شهادة او اجازة معينة .

(١) المادة ٨٣ من قانون العمل اللبناني .

(٢) المادة ١١ من قانون العمل ، والمادتان ٨٣ و ٦٢٧ من قانون الموجبات والعقود . وكذلك اعتبر الاجتهاد الفرنسي حرية التجارة والصناعة من المبادئ الاساسية ، واجاز لابطال جميع القرارات الادارية التي تعتمد على هذه الحرية ، لعلها تتجاوز حدود السلطة (راجع موسوعة دالوز العملية ، تحت كلمة مجلس شوري ، رقم ٩٢٠) .

ثالثاً : يعين قانون التجارة الشروط اللازمة لتأليف الشركات واعلانها .
ويوجب قانون العمل الترخيص بتأليف النقابات من قبل وزارة الاقتصاد
الوطني (المادة ٨٦) .

ولا بد من التنويه اخيراً بمسألة مهمة تتعلق بحرية العمل ، وهي مسألة
الاضراب . ومعناه امتناع العمال بمجموعهم عن العمل في محل معين بقصد
الحصول على بعض المطالب ، كزيادة الاجور او تنقيص ساعات العمل او ما اشبه .
وقد اصبح الاضراب شائعاً في الحياة الصناعية الحالية ، وأصبح يعدّ من متهمة
حرية العمل وحرية الرأي والاجتماع .

ولم ينص القانون في لبنان صراحة على حق العمال في الاضراب .
ولكنه منع الاضراب في بعض الاحوال التي اعتبرها ماسة بالمصالح العامة .
فقد نص قانون العقوبات اللبناني على معاقبة جرائم الاعتصاب والاضرابات ،
اذا كانت من قبل موظفي الدولة في احوال يتعرقل معها سير احدى
المصالح العامة ، او اذا كانت القصد منها الضغط على السلطات العامة
او الاحتجاج على احد قراراتها وتدابيرها ، او اذا كانت تتعلق بوسائل
النقل والمواصلات وتوزيع الماء والكهرباء ، او اذا استعملت فيها اساليب العنف
او التخويف او الاحتيال او التجمهر او احتلال اماكن العمل (المواد
٣٤٠ - ٣٤٤) .

حقوق انسانية شتى

الى جانب ما ذكرنا من الحقوق الانسانية الاصلية ، توجد حقوق اخرى
من نوعها ، لا نرى مجالاً لتفصيلها . وهي معروفة بوجه عام في معظم
القوانين والدساتير في البلاد الراقية .

وفوق ذلك ، فان بعض الدساتير والاعلان الدولي لحقوق الانسان
اقرّ فئة من الحقوق لم نرها جميعاً في النصوص التشريعية او الدستورية .
بل كانت الى اليوم موضع بحث الفلاسفة والعلماء . هذا مع العلم انه
لا خلاف على قبول القسم الاكبر منها باعتبارها من فروع الحقوق التي

ابديتها سابقاً ، وباعتباره بوجه خاص من نتائج الحرية الشخصية وغيرها من الحريات التي قدمنا بيانها .

مثال ذلك : اقر الاعلان الدولي حق الانسان في الحياة ، وفي الزواج ، وفي السمعة ، وفي التنقل ، وفي تغيير التابعية ، وفي الراحة والاستجمام ، وفي التمتع بالفنون وبالحياة الثقافية والاكتشافات العلمية ، وما اشبه . وكذلك ، ايد الاعلان الدولي ومعظم القوانين الراقية قيمة الشخصية الانسانية ، وبراءة الذمة الاصلية ، وحق الدفاع والتقاضي امام قضاء مستقل نزيه ، وتحريم الرق ، ومنع تعذيب المتهم ، وتحريم القسوة في العقوبات ، وما الى ذلك .

ومن الطريف ان نذكر ان الدستور الفرنسي الجديد الصادر عام ١٩٤٦ اثبت في مقدمته ، الى جانب حقوق الانسان العادية ، حقوقاً اجتماعية واقتصادية مختلفة . ومن امثلة هذه الحقوق مبدأ المساواة بين المرأة والرجل ، وواجب الامة ان تؤمن للفرد والاسرة الظروف اللازمة لنموها ، وان تؤمن للطفل والام والشيوخ الصحة والضمان الاجتماعي والراحة والاستجمام ، وان تؤمن لكل عاجز عن العمل وسائل العيش ، وان تؤمن لكل فرد التعليم والتثقيف والاستعداد المهني . وافر الدستور واجب كل امرئ ان يعمل ، وافر حقه في ان يجد العمل ، وعين حقوق العمال . ونص على ان كل مشروع يكون استثماره ذا مصلحة عامة ، او يكون قابلاً للاحتكار ، يجب ان يصبح ملك المجتمع وما الى ذلك .

البَابُ السَّادِسُ

سلطات الدولة

الفصل الاول

السلطات وتوزيعها



لمحة تاريخية

كان رئيس الدولة ، في المجتمع القديم ، يمارس بنفسه جميع السلطات . فكان رئيس القبيلة او الملك هو القاضي الاعلى ، الذي يفصل في المنازعات بين الناس . وهو المشرع المطلق ، الذي يسن القوانين والانظمة ، ويعدها او يلغىها كما يريد . وهو الذي يقوم بتنفيذها ، ويقود الجيش والشرطة . وبكلمة شاملة ، كان هذا الرئيس يتولى سلطات الدولة جميعاً .

هكذا كانت الحال عندما كان المجتمع بسيطاً ، وكان الحكم مطلقاً . غير ان هذه الحال تغيرت بتطور المجتمع وبتقدم المدنية . فازدادت حاجات الناس ، وتعددت معاملاتهم ، وتعقدت علاقاتهم . فاستتبع ذلك زيادة وظائف الدولة ، وتشعبها . فاصبح رئيس الدولة عاجزاً عن القيام وحده بهذه الوظائف . واضطر لذلك الى الاستعانة بالوزراء والولاة والقضاة ، وغيرهم من معاونين .

وفوق ذلك ، فقد كان لتقدم المدنية وما يستتبعها من تعليم الشعب اثر في يقظة الشعب ووعيه ، للمطالبة بتقييد سلطة رئيس الدولة ، وبتحقيق رغبات الامة ، والمحافظة على مصالحها . فكان ما نعرفه في التاريخ من

ثورات قومية ، ودساتير مدونة ، ومجالس شعبية ، حتى أصبح مبدأ سيادة الشعب مبدأ أساسياً في البلاد الديمقراطية . وكان من نتيجة ذلك ان اشترك الشعب في الانتخاب ، وفي تأليف المجالس ، وتقيدت سلطات الدولة ، وتعددت هذه السلطات ، وتوزعت بصورة مختلفة متباينة .

تقسيم السلطات

عرفنا ان الدولة تمارس سيادتها بواسطة اداة تسمى الحكومة . وعرفنا ان الحكومة هي مجموعة الهيئات التي تمارس السلطات الناتجة عن سيادة الدولة . وعرفنا ان هذه السلطات اصبحت في الدول المتعددة متعددة وموزعة ^١ .

وتقسم السلطات ، في الرأي السائد عند علماء اليوم ، الى ثلاث : السلطة التشريعية ، والسلطة التنفيذية او الاجرائية ، والسلطة القضائية . فالاولى هي التي تسن القوانين . والثانية هي التي تنفذها ، وتؤمن تمثيل الدولة ووظائف الادارة والامن في الداخل والخارج ، ضمن حدود القوانين . اما السلطة القضائية ، فهي التي تفصل في القضايا الناشئة بين الناس ، او بين الناس والدولة ، وفاقاً لأحكام القانون .

ولكل من هذه السلطات خصائص معينة . فالسلطة التشريعية تحتاج الى المناقشة والمداولة . والسلطة التنفيذية تحتاج الى العمل والى القوة اللازمة لتنفيذه . اما السلطة القضائية ، فتحتاج الى تخصص وخبرة في علم القانون .

وفوق هذه السلطات ، زاد بعض العلماء سلطات اخرى اهمها الآتية : السلطة الانتخابية ، والسلطة الدستورية ، والسلطة الادارية . ولكن هذه السلطات في الحقيقة تندمج غالباً في السلطات الثلاث الكبرى . فالسلطة الانتخابية ليس لها الا تأثير غير مباشر ، وتدخل في الواقع في السلطة

(١) مونيسكيو (روح الشرائع ، الكتاب ١١ ، الباب ٦) ، واسمان (ج ١ ص ٤٩٣ وما بعدها) ، دوغي (Manuel ص ١٥٥ - ١٦٥) ، وفيدل (ص ١٥٧ وما بعدها) ، وغنيل (ص ٢٢١ وما بعدها) .

التشريعية . وكذلك تدخل السلطة الدستورية في السلطة التشريعية ، لان الدستور تشريع من نوع خاص ، يختلف في بعض البلاد عن التشريع العادي بقوته وبطريقة اصداره . اما السلطة الادارية ، فهي فرع من السلطة التنفيذية بلامراء . فعليه نرى الاكتفاء بالتقسيم الثلاثي المتفق عليه .

مبدأ توزيع السلطات

منذ القديم ، بحث العلماء في مبدأ توزيع السلطات الثلاثي . فقد كتب عنه ارسطوطاليس وشيرون ، وكتب عنه بودوين ولوك . وبحث فيه بصورة خاصة مونتسكيو ، في كتابه روح الشرائع ^١ ، المنشور سنة ١٧٤٨ ، وبحث فيه بعده بلاكستون الشهير في انكترا ، وماديسون في اميركا ، وغيرهم من علماء السياسة والقانون .

وان فائدة تقسيم السلطات بحسب مونتسكيو هي المحافظة على الحرية والحد من الطغيان والاستبداد . فاذا اجيز لسلطة واحدة ان تسن القوانين وتنفذها وتطبقها بأن واحد ، فان ذلك معناه الحكم الاستبدادي الاستبدادي . فعليه ، يرى مونتسكيو انه يجب ان يكون لكل سلطة حد تقف عنده ولا تجاوزه ^٢ .

ولكن أيطبق هذا المبدأ بصورة مطلقة صارمة ، بحيث تكون كل سلطة مستقلة تام الاستقلال عن الاخرى ، ام ينبغي للسلطات ان تتعاون فيما بينها ؟ وبكلمة اخرى ، كيف تنظم العلاقة المتبادلة بين هذه السلطات التي تؤلف مجموعها سيادة الدولة ؟

لقد تنوعت طرق هذه العلاقة بتنوع انظمة الحكم واشكال الدساتير . وتلخص هذه الطرق بانواع ثلاثة هي : طريقة تسلط السلطة التشريعية ، وطريقة استقلال السلطات في النظام الرئاسي ، وطريقة توازن السلطات في النظام البرلماني . وفيما يلي ايضاح وجيز لعلاقة السلطات المتبادلة في كل من

(١) De l'Esprit des Lois

(٢) انظر روح الشرائع ، باريس ، طبعة ١٩٠٠ ، ج ١ ص ١٦٩ وما بعدها .

هذه الانواع والانظمة .

تسلط السلطة التشريعية

في هذه الطريقة ، تعتبر سيادة الدولة غير قابلة للتجزئة ، وتعتبر السلطة التشريعية المنتخبة من قبل الشعب وحدها ممثلة للسيادة الشعبية . فلذا ، تكون جميع السلطات ، اساساً ، متفرعة عن السلطة التشريعية ، ويكون لهذه السلطة الحق في تعيين السلطين التنفيذية والقضائية ، وفي عزلها عند الاقتضاء ، بحيث تكون هاتان السلطان مفوضتين او موكلتين باجراء وظائفهما باسم السلطة التشريعية .

وقد اتبعت هذه الطريقة في بعض دساتير فرنسا القديمة ، لا سيما في دستور سنة ١٧٩٢ . ثم طبقتها الجمعية التأسيسية (كونفانسيون) في ايام الثورة ، والجمعية التأسيسية عام ١٨٤٨ . ولكن ذلك كان مؤقتاً ولم يدم طويلاً . وكذلك اتبعت هذه الطريقة في دستور النمسا ، وفي دساتير بعض دول البلطيق ، التي صدرت بعد الحرب العالمية الاولى .

اما اليوم ، فان هذه الطريقة متبعة في نظام الاتحاد السويسري ، اذ ان جمعية مجلسي التشريع الاتحاديين هي التي تعين مجلس الاتحاد ، المؤلف من سبعة اعضاء لمدة اربع سنوات ١ . وهؤلاء يقومون بوظائف الوزراء ويعينون من بينهم كل سنة رئيس الاتحاد السويسري . فبهذا ، تتسلط السلطة التشريعية على السلطة التنفيذية مبدئياً ، على الرغم من ان الواقع اثبت أن الوزراء يعاد انتخابهم انفسهم ، وهم يقومون بوظائفهم بدون اي تخرج . وهذا شبيه ، كما نرى ، بتنظيم ادارة الشركات المساهمة الحديثة .

استقلال السلطات في النظام الرئاسي

تتوزع السلطات احياناً بصورة صارمة مطلقة ، على اساس المساواة فيما بينها والانفصال التام . وقد اتبعت فرنسا هذه الطريقة في دستوري سنة

١٧٩١ و ١٨٤٨ .

(١) انظر كتاب ادمس المذكور ، ص ٤١٤ .

ولكن هذا التقسيم الجامد صعب التطبيق عملياً لعدم مرونته . لذلك كان لا بد من تكييفه ، بصورة تجعل التعاون ممكناً بين مختلف السلطات . وهذا ما سار عليه دستور الاتحاد الاميركي . ففي هذا الدستور ، تتوزع السلطات بصورة واضحة بين حكومة الاتحاد وحكومة الولايات . ثم تتوزع ايضاً في نفس كل من هذه الحكومات بين ثلاث فئات : التشريعية والتنفيذية والقضائية ^١ . فالسلطة التشريعية منوطة بالكونغرس ، المؤلف من مجلس الشيوخ ومجلس النواب . وليس لاحد من اعضاء السلطة التنفيذية ، حتى ولا للوزراء ، ان يكونوا من اعضاء الكونغرس ، ولا ان يحضروا مناقشاته . وليس لرئيس الجمهورية حق اقتراح اي قانون . وكان لا يجوز له قبل سنة ١٩١١ حتى اقتراح مشروع قانون الموازنة .

وكذلك تستقل السلطة التنفيذية عن التشريعية . فرئيس الجمهورية ينتخب من قبل الشعب . وهو اي الرئيس يعين الوزراء ، وهؤلاء يكونون مسؤولين سياسياً امامه وحده ، لا امام السلطة التشريعية . فلذا سمي هذا النظام بالنظام الرئاسي ، نسبة الى الرئيس والرئاسة .

واخيراً ، تعتبر السلطة القضائية مستقلة تماماً عن السلطين الاخرين . وهي ، فوق ذلك ، حامية الدستور . فتدقق في دستورية القوانين ، ثم لها ان ترفض تطبيق كل قانون يخالف نصوص الدستور ، على ما رأينا في باب سابق .

ولكن هذا التقسيم بين السلطات تخفف من صرامته بعض المستثنيات وهي : اولاً : اتخذ مجلسا الكونغرس نظاماً ، يعين كل منهما بموجبه عدداً من اللجان الدائمة . فهذه اللجان في الواقع تعمل باتصال دائم مع وزراء الدولة ، بحيث يحصل التعاون اللازم والانسجام الضروري .

ثانياً : يشترط ان يوافق مجلس الشيوخ على تعيين الممثلين الدبلوماسيين ، وقضاة المحكمة العليا وكبار موظفي الدولة . ويجب ان يوافق بثلي

(١) برايس (ص ١٦١ وما بعدها) ، ودايساي (ص ١٤٧ وما بعدها) ، وليكوك (ص ١٤٩) .

اعضائه الحاضرين على عقد المعاهدات الدولية .
ثالثاً : لرئيس الجمهورية حق النقض (الفيتو) بشأن القوانين التي يصادق عليها الكونغرس . فبمقتضى هذا الحق يعود القانون موضوع النقض الى الكونغرس للمناقشة تكراراً ، ولا يصبح نافذاً الا اذا اصر عليه مجلسا الكونغرس بغالبية الثلثين في كل منهما .

توازن السلطات في النظام البرلماني

في هذا النظام ، تتوزع السلطات بصورة مرنة متوازنة ، بحيث تتعاون السلطان التشريعية والتنفيذية بواسطة مجلس الوزارة^١ . وان هذا المجلس يعينه رئيس الدولة من اعضاء السلطة التشريعية عادة . وهو يعاون هذا الرئيس في ممارسة السلطة التنفيذية من جهة ، وبشترك مع السلطة التشريعية باقتراح القوانين من جهة اخرى . وفوق ذلك ، فانه يستمد وجوده وبقائه في الحكم من ثقة هذه السلطة التشريعية . فاذن ، لا تتوزع السلطات في هذا النظام توزيعاً جامداً صارماً ، بل تتعاون وتتداخل فيما بينها بصورة منسجمة متوازنة .

ويطبق هذا النظام بصورة خاصة في انكلترا . وينطبق ايضاً في سوريا ولبنان ومصر والعراق والاردن . ففيه يكون رئيس الدولة غير مسؤول لانه لا يحكم الا بواسطة وزرائه . ويكون هؤلاء مسؤولين سياسياً امام البرلمان ، بحيث لا يبقون في الحكم الا ما داموا يتمتعون بثقته . ثم للحد من سلطة البرلمان هذه ، ولحفظ التوازن والمساواة بين السلطين ، يحق لرئيس الدولة حل البرلمان ، اذا وجد انه لم يعد يمثل رغبات الامة . وسنرى ، فيما بعد ، تفصيل كل هذه الخصائص البرلمانية .

السلطة القضائية

ما مركز السلطة القضائية بالقياس الى باقي السلطات ؟ اهي سلطة ثالثة مستقلة ؟ ام هي فرع من السلطة التنفيذية ؟ اختلف في الجواب عن هذا

Cabinet (١)

السؤال . ولكن الرأي السائد اليوم يعتبر السلطة القضائية ساطة ثالثة مستقلة عن باقي السلطات ١ .

ويؤيد هذا الرأي حجج عديدة اهمها الآتية وهي :
اولاً : ان عمل القاضي يختلف عن عمل موظفي السلطة التنفيذية . فهو يتطلب اختصاصاً معيناً ويجري على اصول خاصة ، من مرافعات ومحاكمات علنية ، وتدقيق في الادلة ، وحكم مبني على تعليل كاف ، الى الى غير ذلك من القواعد والاصول القانونية .

ثانياً : ان القضاء يستوجب بطبيعته النزاهة والتجرد وعدم التحيز . وهذا بدوره يوجب ضمان استقلال القضاء عن كل تأثير خارجي ، لا سيما من جانب رجال السياسة ، وبوجه خاص من جانب رجال السلطة التنفيذية . فمن اللازم ان تكون السلطة القضائية مستقلة عن السلطة التنفيذية . وقد نصت معظم الدساتير والقوانين على استقلال القضاء ، وعلى الضمانات اللازمة لذلك . ومن هذه الضمانات وضع القضاء تحت اشراف مجلس القضاء الاعلى ، وعدم نقل القضاة بدون موافقة هذا المجلس ، وتأمين رواتبهم وترفياتهم بمعزل عن نفوذ رجال السياسة والادارة .

وكذلك نص الدستور اللبناني في مادته العشرين على ان « السلطة القضائية تتولاها المحاكم على اختلاف درجاتها واختصاصها ، ضمن نظام يضعه القانون ، ويحفظ بموجبه للقضاة وللمتقاضين الضمانات اللازمة . اما شروط الضمانة القضائية وحدودها ، فيعيثها القانون . والقضاة مستقلون في اجراء وظيفتهم ، وتصدر القرارات والاحكام من قبل كل المحاكم وتنفذ باسم الشعب اللبناني » . ونصت المادة الاولى من قانون اصول المحاكمات المدنية اللبناني على أن « المحاكم مستقلة كل الاستقلال تجاه جميع السلطات في تحقيق الدعاوى والحكم فيها » .

فنحن نرى ان اصدار الاحكام باسم الشعب اللبناني تطبيق لمبدأ سيادة

(١) اسمان ج ١ ص ٥٣٨ وما بعدها .

الشعب في الدستور اللبناني . اما شرح تنظيم المحاكم ونظام القضاة ووظائف القضاة ، فهذه تفصيلات خارجة عن بحث القانون الدستوري . لذلك سيكون بحثنا عن السلطات منحصرأ فقط بالسلطة التشريعية ووظائف السلطة التنفيذية الاساسية .

علاقة القضاء بالسلطين التشريعية والتنفيذية

رأينا وسنرى فيما بعد علاقة السلطين التشريعية والتنفيذية فيما بينهما . ولكن لا بد هنا من كلمة يسيرة عن علاقة كل منهما بالسلطة القضائية على ضوء مبدأ توزيع السلطات . وتتلخص هذه العلاقة بالقاعدتين الآتيتين ، وهما :
اولاً : تحريم تعدي السلطة القضائية على السلطة التشريعية .

من وظائف السلطة القضائية ان تفصل في القضايا المعروضة عليها وان تصدر لكل منها حكماً معتلاً لا يلائمها . ولكن حكمها لا يطبق الا في القضية المعنية التي يتعلق بها . ومن ثم لا يمكن ان يصاغ هذا الحكم بصيغة التشريع العام لجميع القضايا ، لان ذلك من اختصاص السلطة التشريعية . فاذن ، على السلطة القضائية ان تطبق القانون لا ان تسنه ، وعليها في بعض البلاد ، ومنها لبنان ، ان تطبق هذا القانون ، ولو كان مخالفاً للدستور . ولقد بحثنا في دستورية القوانين في باب سابق ، فلا مجال للعودة اليه . لذلك ، نصت المادة الثانية من قانون اصول المحاكمات المدنية اللبناني على انه « لا يجوز للمحاكم النظر في صحة اعمال السلطة الاشتراعية ، سواء أكان من جهة انطباق القوانين على الدستور ، ام من جهة انطباق المعاهدات السياسية على قواعد القانون الدولي . ولا يجوز لها ان تصوغ احكامها في صيغة الانظمة » .

وان تحريم تعدي القضاء على السلطة التشريعية يستتبع في بعض البلاد ، ومنها البلاد العربية جميعاً وفرنسا ، ان المحاكم غير مقيدة باجتهادها السابق ، اي بالتفسير القانوني الذي اتبعته في الاحكام السابقة ، لانها لو كانت مقيدة بذلك لاصبح اجتهادها بمنزلة التشريع . ولكن هذه القاعدة تجعل الاجتهاد احياناً بحالة تناقض وعدم استقرار .

فكان من الضروري توحيد الاجتهاد في بعض الاحوال . لذلك ، نصت المادة السابعة من القانون اللبناني ، الصادر في ١٤ تشرين الاول سنة ١٩٤٤ ، على انه اذا حصل بين المحاكم اختلاف على نقطة قانونية ، صدر بشأنها احكام متناقضة اكتسبت قوة القضية المحكمة ، تعرض هذه النقطة على محكمة الاستئناف ، المؤلفة من الرئيس الاول وثمانية من كبار قضاتها ، وان هذه الهيئة العمومية تدقق في الاحكام المتناقضة وترجع الرأي الذي تراه موافقاً للقانون ، وتصدر قراراً يكون كالنص التشريعي ملزماً لجميع المحاكم فيما يخص بالنقاط القانونية المفصلة . وكذلك اولت المادة ٢٦ من قانون التنظيم القضائي الجديد الصادر في ١٠ ايار سنة ١٩٥٠ ، الهيئة العمومية لمحكمة التمييز الحق بتدقيق التناقض في الاجتهاد و اقرار ما ينبغي للمحاكم اعتماده منها . ولا بد من الاشارة الى ان الاحكام القانونية في بعض البلاد ، كانكلا ترا مثلاً ، ليست مدونة في مجموعة واحدة على غرار باقي القوانين العصرية . بل هي مبعثرة في قوانين خاصة قليلة ، وفي العرف والعادة الثابتين باجتهاد المحاكم ، او بما يسمونه السابقات . ففي مثل هذه البلاد ، كان من الضروري ان تقيد المحاكم بالسابقات ، وان تعتبر هذه السابقات من نوع التشريع غير المباشر .

ثانياً : تحريم تعدي السلطة القضائية على السلطة الادارية .

في معظم البلاد اليوم ، ومنها لبنان ، لا يجوز للسلطة القضائية ان تتعرض لاعمال السلطة التنفيذية السياسية والادارية ، ولا ان تصوغ احكامها بصيغة الانظمة الملزمة للادارة . بل عليها ان تمتنع عن ذلك ، الا في الاحوال المنصوص عليها في القانون .

وفوق ذلك ، فان بعض البلاد ، ومنها فرنسا ، ناطت البحث في المنازعات الناشئة عن الاعمال الادارية والمشاريع العامة الى محاكم ادارية خاصة ، كمجلس الشورى اللبناني مثلاً قبل الغائه بقانون ١٠ ايار سنة ١٩٥٠ . ففي لبنان اليوم ترى بعض القضايا الادارية امام الغرفة الادارية من محكمة التمييز ، ويرى البعض الاخر امام المحاكم العادية .

ولكن بكل حال ، فان السلطة القضائية ليست مقيدة بالقرار الاداري
المخالف للقانون ، لان القانون اقوى من القرار الاداري ، ومن ثم اولى
منه بالاحترام .

ومن المفيد ان نذكر ان بعض البلاد ، كالكاترا واميركا ، لا تعرف
الى القضاء الاداري ، بل انها تولي المحاكم العادية الاختصاص بالنظر في جميع
القضايا ، من دون استثناء ، وفاقاً لمبدأ « سيادة القانون »^١ ، الذي يلزم
الحاكم والمحكوم باحترام القانون ، وبالحضوع لمحاكم واحدة على السواء .
ونحن نرى ، على الجملة ، ان مبدأ توزيع السلطات مبدأ مرناً يختلف في
تطبيقه التفصيلي باختلاف البلاد والدساتير والقوانين . وهذا ما يفسر سبب
التباين في المسائل العديدة التي اوضحناها في هذا البحث ، او في غيره من
البحوث التي سنأتي عليها .

(١) Rule of Law . انظر دابسي ، ص ٣٢٤ وما بعدها .

الفصل الثاني

الدستور والدولة في لبنان

تقسيم الدستور اللبناني

رأينا في باب سابق ان الدستور اللبناني ولد سنة ١٩٢٦ ، وانه كان في الاصل من صنع الدولة المنتدبة . ولكنه تعدل مراراً عديدة ، لاسيما في عهد الاستقلال ، بحيث اصبح يساير الحسب الديموقراطي الجديد . وهذا الدستور من فئة الدساتير المدونة الجامدة ، التي تحتاج في تنقيحها وتعديلها الى شروط صعبة معينة . وهو مؤلف من مائة مادة ومادتين ، يحسم من اصلها ثلاث عشرة مادة ملفاة^١ ، فيبقى منه تسع ومائتان مادة . ويقسم الدستور اللبناني الى ستة ابواب هي :

الباب الاول في الاحكام الاساسية . ويقسم الى فصلين ، الاول في الدولة وارضها ، والثاني في اللبنانيين وحقوقهم وواجباتهم .
الباب الثاني في السلطات . ويقسم الى اربعة فصول ، تبحث تباعاً في الاحكام العامة ، والسلطة التشريعية ، واحكام متعلقة بمجلس النواب ، والسلطة الاجرائية (التنفيذية) .

الباب الثالث في انتخاب رئيس الجمهورية ، وتعديل الدستور ، واعمال مجلس النواب .

الباب الرابع في التدابير المختلفة . وهي المجلس الاعلى ، وبعض الشؤون المالية .

الباب الخامس الملغى . وكان ينص على الاحكام المتعلقة بالدولة المنتدبة ،

(١) هي المواد ٢٢ و ٢٣ و ٦٩ و ٩٠ و ٩٤ و ٩٦ و ١٠٠ .

وعصبة الأمم .

الباب السادس ، وهو ينص على احكام نهائية وموقفة ، ولم يبق منها الا
ثلاث مواد .

الدولة اللبنانية

الدولة اللبنانية ، بمقتضى المادة الاولى من الدستور ، دولة مستقلة ،
ذات وحدة لا تتجزأ وسيادة تامة ، ولها حدود معينة في الدستور . فهي ،
اذن ، تحوي عناصر الدولة الاساسية ، وهي الاستقلال والسيادة والاقليم
المعين . وان عبارة « ذات وحدة لا تتجزأ » ترجمة غامضة عن الاصل
الفرنسي . ويقصد بها ان الدولة اللبنانية من فئة الدول الموحدة ، لا من
الدول الاتحادية . وينص الدستور ايضاً (المادة ٤) على ان الدولة اللبنانية
جمهورية عاصمتها بيروت ، وعلى ان الحكم فيها نيابي برلماني .

اما حدود الدولة اللبنانية ، فقد عينتها المادة الاولى المعدلة بقانون ٩
تشرين الثاني سنة ١٩٤٣ كما يلي :

« شمالاً : من مصب النهر الكبير على خط يرافقه مجرى النهر الى نقطة
اجتماعه « بوادي خالد » الصاب فيه على علو « جسر القمر » .

شرقاً : خط القمة الفاصل بين وادي خالد ووادي نهر العاصي (اورنت)
ماراً بقرى معيصرة حربعانة ، هيت - ابش - فيضان على علو قريتي بريفا
ومطربة . وهذا الخط تابع حدود قضاء بعلبك الشمالية من الجهة الشمالية
الشرقية والجهة الجنوبية الشرقية ثم حدود افضية بعلبك والبقاع وحاصبيا
وراشيا الشرقية .

جنوباً : حدود قضائي صور ومرجعيون الجنوبية الحالية . وغرباً
البحر المتوسط » .

وان هذه الحدود الخارجية ثابتة لا تتغير . فعليه نصت المادة الثانية من
الدستور على انه « لا يجوز التخلي عن احد اقسام الاراضي اللبنانية أو التنازل
عنه » . اما حدود المناطق الادارية الداخلية ، فانها معينة في القانون ، وقد

نص الدستور في مادته الثالثة على انه لا يجوز تعديلها الا بموجب قانون. وكذلك عين الدستور شكل العلم اللبناني. فبعد ان كان شبيها بالعلم الفرنسي ولا يختلف عنه الا بأرزة في وسطه بمقتضى نص المادة الخامسة القديم، اصبح اليوم بمقتضى التعديل الصادر في ٧ كانون الاول سنة ١٩٤٣ علماً جديداً خاصاً مؤلفاً هكذا :

« احمر فابيض فاحمر، اقساماً افقية، تتوسط الارزة القسم الابيض بلون اخضر. اما حجم القسم الابيض، فيساوي حجم القسمين الاحمرين معا. واما الارزة، فهي في الوسط، يلامس رأسها القسم الاحمر العلوي، وتلامس قاعدتها القسم الاحمر السفلي، ويكون حجم الارزة موازياً لثلث حجم القسم الابيض ».

ونص الدستور ايضا في مادته الحادية عشرة على اللغة الرسمية. ففي النص القديم، كانت اللغتان العربية والفرنسية رسميتين. ولكن التعديل الصادر في ٩ تشرين الثاني سنة ١٩٤٣ نص على ان اللغة العربية هي اللغة الوطنية الرسمية، وعلى ان القانون سيحدد الاحوال التي تستعمل بها اللغة الفرنسية. واهم هذه الاحوال كانت المرافعة امام المحاكم المختلطة. وبما ان هذه المحاكم الغيت في لبنان اعتباراً من آخر سنة ١٩٤٦، فلم يبق من مجال لاستعمال اي لغة غير اللغة العربية الرسمية.

الباب السابع

السلطة التشريعية

الفصل الأول

الشعب والانتخاب

الشعب الناخب

ان مبدأ سيادة الشعب في النظام الديمقراطي يوجب ان يكون تنظيم السلطات على اساس مصلحة الشعب جميعاً ، بحيث لا يكون لاحد افراده اي امتياز على الآخرين . ويوجب من ثم ان يسير الحكم وفق رغبات الشعب .

واذ كان الشعب لا يمكنه ان يحكم مباشرة ، اللهم الا في بعض المجتمعات الصغيرة النادرة ^٢ ، كان من اللازم ان ينتخب الشعب ممثلين عنه يقومون بممارسة حقوقه وسيادته . وقد بدأ هذا التمثيل اولاً بوجه مقيد ، بحيث يكون الممثل وكيلاً عن ناخبيه . ولكنه اصبح فيما بعد تمثيلاً مطلقاً ، لا يكون فيه النائب ممثلاً الا لمجموع الامة والشعب . وهذا ما يسمى بالحكم النيابي ، لتفريقه عن الحكم المباشر .

ويوجد بين هذين النوعين نوع وسط ، هو الحكم الشبيه بالنيابي . وهو

(١) انظر خلاصة النظريات الغربية الواردة في هذا الفصل : في لافريير (ص ٤٥٩ وما بعدها) ، وبريلو (ص ٣٤٥ و ٣٧٠ و ٣٨٤ وما بعدها) ، واستمان (ج ١ ص ٣٢٨ و ٣٣٩ و ٣٤٦ و ٣٨٤ وما بعدها) ، وغنيل (ص ٢٠٥ وما بعدها) ، وليكوك (ص ٢١٨ وما بعدها) .
(٢) كقاطمة Appenzell وامثالها في سويسرا .

الذي يمارس الشعب فيه حقوقه عند انتخاب نواب المجالس التشريعية ، ويمارسها أيضاً بواسطة الاستفتاء الشعبي ^(١) ، اذ تُطلب موافقته على بعض القوانين العادية او الدستورية ، وبواسطة حق اقتراح القوانين ^(٢) في بعض الاحيان . وان طريقة الاستفتاء الشعبي معروفة في سويسرا وفي اميركا ، ومعروفة في بعض الاحوال في الدستور الفرنسي الجديد . وهذا النوع من الاستفتاء له حسناته ، اذ انه يمنع الرشوة والنفوذ احبائاً . لكن له سيئاته ايضاً من الناحية العملية ، اذ ان اغلبية الشعب لا يكتوئون للاستفتاء عادة ، ولا يملكون الاختصاص اللازم لعمل القوانين او للموافقة عليها .

ولا شك في ان مجموع الناخبين لا يعتبرون في النظام النيابي كسلطة مستقلة من الناحية القانونية ، لانهم بعد انتهاء الانتخاب يخضعون لسلطة النواب ، ولا يملكون وسيلة قانونية للتشريع او لممارسة اية سلطة اخرى . ولكن من الناحية السياسية ، يؤلف الناخبون قوة كبيرة ، ويشتركون بالفعل في ادارة الحكم عن طريق التأثير على النواب ، لا سيما بواسطة التنظيم الحزبي او النقابي .

وكذلك من جهة اخرى ، لمرشحي النيابة تأثير على الناخبين بطرق شتى . اهمها واشهرها طريقة الاقناع العادي ، وطريقة الدعاية بالصحف ، والوعود الخلابه وما اشبه . ومن المؤسف ان نرى ايضاً بين الطرق المألوفة ، حتى في ارقى البلاد ، الطرق غير المشروعة ، كالضغط المعنوي والمادي والعنف والتزوير والرشوة ، على الرغم من وجود العقوبات التي ينص عليها القانون بشأن هذه الطرق وامثالها .

فاذن ، بين الناخبين والنواب صلة تأثير متبادل ، يفترض ان تؤدي الى اظهار رغبة الشعب وارادة الامة . ولكن ، في الواقع ، نرى كثيراً من الناخبين يستكفون عن ممارسة حقوقهم في الانتخاب لاسباب عديدة . منها العجز ، والمرضى ، والكسل ، والسفر ، والانهك في العمل ، وعدم

Referendum (١)

Initiative (٢)

الاكتراث ، وعدم الاهتمام بالسياسة ، وما اشبه . فتكون النتيجة احياناً ان الشعب لا يمارس سيادته بتمامها ، فيكتب الفوز للأحزاب المنظمة وللمحترفين المتخصصين من عمال المرشحين . لذلك ينبغي تنظيم الأحزاب على أساس المبادئ ، لا على أساس الأشخاص ، وتثقيف الشعب تثقيفاً سياسياً ، وبث مبادئ احترام القانون والخدمة العامة في نفوس افراده جميعاً ، حتى تأتي النتيجة معبرة عن سيادة الشعب ومثبتة للحكم الديمقراطي الصحيح .

الانتخاب الشامل ١

ابتدأ الانتخاب في القديم مقيداً محصوراً بفئة من الناس دون الآخرين ، كما كان الامر مثلاً في انكلترا قبل سنة ١٨٣٢ ، اذ كان يشترط في الناخب ان يملك ثروة معينة . ثم اخذ حق الانتخاب في التوسع ، لاسيما في القرن التاسع عشر ، حتى اصبح اليوم في معظم البلاد الراقية عاماً شاملاً لجميع المواطنين على السواء ، بمعنى انه لا تشترط فيه شروط خاصة من حيث الجنس او الثروة او النسب او العلم . فهو يشمل المرأة والرجل ، والغني والفقير ، والامير والمواطن العادي ، والمتعلم وغير المتعلم . ويعتبر الانتخاب الشامل في الدول الديمقراطية من فروع مبدأ المساواة امام القانون . ولكنه على الرغم من ذلك لا يخلو من المساوىء ، اذ انه يجعل الحكم للعدد لا للكفاءة ، لا سيما اذا كانت اغلبية الشعب من الفئة الجاهلة ، او من الفئة التي لا تتمتع بالنزاهة او بالاخلاق اللازمة . ولا بد من الاشارة الى ان الانتخاب الشامل لا يعني ان القانون لا يشترط في الناخب بعض الشروط ، التي تضمن التعبير الصحيح عن ارادة الامة . فالقانون غالباً يشترط الوطنية والعقل والرشد والاخلاق والفهم الكافي . ومن ثم ، يمنع الانتخاب عن الاجنبي وعن القاصر والمجنون والمحكوم عليه ببعض الاحكام الشائنة وما اشبه ، كما سنرى فيما بعد .

universel , universal (١)

وسبب هذه الشروط ان الانتخاب ليس حقاً فحسب ، بل هو وظيفة اجتماعية ، ينبغي تأديتها على وجه يكفل المصلحة العامة ، ويضمن التعبير الصادق عن سيادة الشعب .

حق المرأة في الانتخاب

لا شك في ان المرأة في القديم كانت لا تملك من الحقوق الا قليلاً . ولكن الشرائع الدينية والمدنية اخذت تعطي المرأة الحقوق المدنية شيئاً فشيئاً . فالمرأة العربية ، سواء اكانت متزوجة ام لم تكن ، تتمتع بحق التملك الكامل ، وبحق التصرف في اموالها كما تشاء . وهي في ذلك كالرجل بدون استثناء^١ . اما المرأة الغربية المتزوجة ، فقد كانت الى وقت غير بعيد^٢ محرومة من هذا الحق ، وكانت خاضعة في جميع تصرفاتها لاذن زوجها او اذن القضاء . ولكنها اليوم اصبحت تملك الحقوق المدنية في معظم البلاد الغربية .

وكذلك في الحقوق السياسية ، كانت المرأة محرومة من حق الانتخاب في كثير من البلاد . وقد فسر البعض حرمان المرأة من هذا الحق بضعف عقلها ، وفسره البعض الآخر بقلة اختبارها . ويعلل بعض العلماء رفضهم اعطاءها حق الانتخاب بان وظيفة المرأة في المجتمع هي ادارة البيت وتربية الاولاد ، وان هذا التوزيع الطبيعي للاعمال بين المرأة والرجل يجعل السياسة من الامور الخارجة عن اختصاص المرأة . وفوق ذلك ، فان المرأة المتزوجة تكون عادة تحت تأثير زوجها . فان هي خالفته في الانتخاب ، كان ذلك سبباً للنزاع والشقاق بين الزوجين . وان هي جارته ، كانت غير مستقلة في اختيارها ، وكان للرجل المتزوج في الواقع صوتان ، وفي هذا ما فيه من ترجيح المتزوجين على غيرهم .

غير ان التعليل النظري لم يقف امام تيار المجتمع الجديد . فالمرأة لم

(١) انظر الموجبات والعقود في الشريعة الاسلامية ، المؤلف ، بيروت ، ١٩٤٨ ، ج ٢ ص ١٢٨ .

(٢) في انكلترا حتى قوانين النساء المتزوجات لسنة ١٨٧٠ و ١٨٨٢ ، وفي فرنسا حتى قانون

تعد مختصة بمملكة البيت فحسب ، بل انها خرجت منه الى ميدان العمل الحارجي . فهي تشارك الرجل اليوم في معظم نواحي الحياة الاقتصادية والاجتماعية . وهي تدفع الضرائب ، وتشترك في تحمل معظم الواجبات العامة . وفي الواقع ، فان للمرأة حقوقاً يجب ان تدافع عنها ، وان لها ميداناً يمكنها ان تفيد فيه كثيراً ، لا سيما في حقل الشؤون الاجتماعية . فحرمانها من حق الانتخاب ، لا سيما متى كانت متعلمة ، يخالف للمبادئ الديمقراطية ، التي لا تمنع هذا الحق عن الرجل الجاهل . فلا يليق على كل حال ان تكون في منزلة المعتوهين والقاصرين والمحكوم عليهم وغيرهم من المحرومين من هذا الحق السياسي .

لهذه الاسباب ، اعطيت المرأة حق الانتخاب في معظم البلاد . فبدأ ذلك في ولاية وايومنغ في الولايات المتحدة سنة ١٨٦٩ ، ثم تعمم تدريجياً في باقي الولايات الاميركية الشمالية ، حتى ادخل في دستور الاتحاد سنة ١٩٢٠ . وكذلك نسجت باقي الدول على غرارها . فاصبحت المساواة تامة بين الجنسين مثلاً في تركيا منذ سنة ١٩٢٤^١ ، وفي انكلترا منذ سنة ١٩١٨^٢ وفي فرنسا منذ سنة ١٩٤٤ . ولم تبق المرأة محرومة من حق الانتخاب في اوروبا الا في سويسرا وبلجيكا . وهي محرومة منه أيضاً في بعض دول اميركا الجنوبية ، وفي بعض الدول الاسيوية ، وفي البلاد العربية ما عدا سوريا ، اذ مُنحت المرأة المتعلمة حق الانتخاب بدستور سنة ١٩٥٠ .

اما في لبنان ، فقد تقدم الى المجلس النيابي طلبات عديدة بهذا الخصوص ، آخرها استدعاء الاتحاد النسائي الذي تلي في جلسة ٣١ اذار سنة ١٩٤٧ . وكانت نتيجته تصريح رئيس الوزارة بان الدستور ينص على المساواة بين جميع المواطنين ، وانه لم يبق الا القيد الذي وضعه قانون الانتخاب ،

(١) بالدستور التركي الصادر في ٢١ اذار سنة ١٩٢٤ .

(٢) بقانون Representation of the People Act, 1918. ولكن المساواة التامة بين

المرأة والرجل في مسألة الانتخاب لم تقرر الا سنة ١٩٢٨ بقانون

Representation of the People (Equal Franchise) Act, 1928

انظر كتاب تشالمرز واسكويث، ١٩٣٠ ص ١٣٢ .

وتمنى ان تعطى المرأة اللبنانية هذا الحق . وقد قدمت الحكومة مؤخراً مشروعاً الى المجلس النيابي بالاعتراف بحقوق المرأة السياسية ، ولا يزال هذا المشروع قيد الدرس .

شروط الناخب

نصت المادة ٢١ من الدستور اللبناني على ان « لكل وطني لبناني بلغ من العمر احدى وعشرين سنة كاملة حق في ان يكون ناخباً على ان تتوفر فيه الشروط المطلوبة بمقتضى قانون الانتخاب » .

فاذن ، اعتنق لبنان مبدأ الانتخاب الشامل مع القيود القانونية الناتجة عن قانون الانتخاب . وان قانون الانتخاب كان الى وقت غير بعيد القرار رقم ٢ الصادر عن المفوض السامي الفرنسي بتاريخ ٢ كانون الثاني سنة ١٩٣٤ ، والمعدل بالقرار رقم ٢٧٩ ل.ر. الصادر في ٣ كانون الاول سنة ١٩٣٤ ، وبالمرسوم الاشتراعي رقم ٤٩ الصادر في ١٧ حزيران سنة ١٩٤٣ . اما اليوم ، فهو القانون الصادر في ١٠ آب سنة ١٩٥٠ .

وقد نص هذا القانون صراحة على ان الانتخاب شامل (المادة ٥) ، وفضل الشروط المطلوبة للتمتع بحق الانتخاب والشروط اللازمة لاستعماله . فشروط التمتع بحق الانتخاب او الصفات المطلوبة من الناخب هي الآتية :
اولاً : شرط المواطنة او التابعة اللبنانية .

فالانتخاب ، الذي هو من فروع السيادة الشعبية ، لا يمكن ان يكون في لبنان إلا لافراد الشعب اللبناني . فمن الطبيعي اذن أن يحرم الاجانب من هذا الحق .

ثانياً : شرط العمر .

اشتراط الدستور اللبناني في مادته المذكورة ، واشتراط قانون الانتخاب (المادة ٢١) ان يكون الناخب قد اتم الحادية والعشرين من العمر . وان هذه السن ، سن البلوغ السياسي ، مرادفة لسن البلوغ المدني في كثير من البلاد ، كفرنسا وانكلترا مثلاً . ولكنها تختلف في لبنان عن سن البلوغ

المدني المحددة بتمام الثامنة عشرة ١ . ويبرر هذا الشرط ان الناخب يجب ان يكون مالكا للنضج والرشد الكافيين . اما في سوريا ، فقد حدد الدستور سن الانتخاب بتمام الثامنة عشرة (المادة ٣٨) .

ثالثاً : شرط العقل .

منع قانون الانتخاب قيد المحجور عليهم قضائياً في لائحة الناخبين ما بقي هذا الحبر . ويقصد بالمحجور عليهم الاشخاص الذين حكم القاضي بمنعهم من التصرفات الشرعية بسبب الجنون او العته ٢ ، او السفه ٣ . وتعليل ذلك واضح ، اذ ان الانتخاب يستوجب حرية الارادة . فمن كان فاقداً للعقل كان فاقداً الارادة .

رابعاً : شرط التمتع بالحقوق المدنية والسياسية .

ان حق الانتخاب من الحقوق السياسية الاساسية . فاذا قضي على احد بالتجريد المدني ، سواء اكان ذلك عقاباً خاصاً ام مضافاً الى عقوبات اخرى ، استتبع ذلك حرمان المحكوم عليه من جميع حقوقه المدنية والسياسية ، ومنها حق الانتخاب ٤ . وكذلك يمنع حق الانتخاب عن المحكوم عليهم بالحرمان المؤبد من الرتب والوظائف العامة . اما الحرمان المؤقت ، فانه يمنع الانتخاب اثناء مدة العقاب فقط .

خامساً : شرط الاخلاق .

يحرم القانون من حق الانتخاب بعض المحكوم عليهم وهم :

(أ) المحكوم عليهم لعقوبة جنائية ، أو لعقوبة جناحية لارتكابهم جرماً شائناً . وتعتبر شائنة بهذا الخصوص : جرائم السرقة ، والاحتيال ، وسوء الائتمان ، والاختلاس ، والاعتصاب ، والنهويل ، والتزوير ، واستعمال المزور ، والجرائم المحلة بالاخلاق العامة المنصوص عليها في الباب السابع من قانون العقوبات . وهي الاعتداء

(١) المادة ٢١٥ من قانون الموجبات والعقود .

(٢) المجنون والمعتوه مجبور عليها لذاتها في الشرع الاسلامي . انظر المادة ٩٥٧ من المحلة ، والموجبات والعقود في الشريعة الاسلامية (ج ٢ ص ١١٦) .

(٣) التذير والاسراف والغفلة .

(٤) المادة ١١ من قانون الانتخاب والمادتان ٤٩ و ٦٥ من قانون العقوبات .

على العرض، والحض على الفجور، والتعرض للاخلاق والآداب العامة،
والوسائل المانعة للجل، والاجهاض.

(ب) المحكوم عليهم لارتكابهم احدى الجرائم المعاقب عليها في المواد
٣٣٩ الى ٣٣٤ من قانون العقوبات. وهي التعدي على الحقوق والواجبات
العامة، ومنها الجرائم المتعلقة بجرية الانتخابات. ويكون الحرمان لمدة خمس
سنوات (المادة ٥٧).

(ج) الاشخاص الذين اعلن افلاسهم. فهؤلاء لا تقيد اسماؤهم في القوائم
الانتخابية الا بعد اعادة اعتبارهم.
سادساً : شرط الإقامة.

يشترط قانون الانتخاب ان يكون الناخب مقيماً إقامة أصلية حقيقية،
في الدائرة الانتخابية، منذ ستة اشهر على الأقل.
سابعاً : شرط الجنس.

ان حق الانتخاب محصور بالرجال في لبنان، اذ انه لم يعترف به
للبنانيات الى الآن، كما رأينا.

شروط استعمال حق الانتخاب

ان الشروط الميمنة آنفاً، اي المواطنة والعمر والعقل والتمتع بالحقوق
لمدنية والسياسية والاخلاق والإقامة والجنس، هذه الشروط تكفي لاعتبار
الناخب اهلاً للانتخاب. ولكن هذه الاهلية تستوجب ممارستها شرطين
آخرين، وهما : القيد في اللائحة الانتخابية وعدم المانع الموقت.
اولاً : القيد في اللائحة الانتخابية.

سنرى فيما بعد تفصيل الاجراءات المتعلقة بذلك. والمهم الآن ان نثبت
ان هذا القيد شرط اساسي للاقتراع. ولا يستثنى منه الا اللبنانيون الذين
يحصلون على قرار بهذا الشأن من اللجنة العليا للقيود الانتخابية (المادة ٤١).
ثانياً : عدم وجود المانع الموقت.

كما ان القيد في اللائحة الانتخابية شرط لاستعمال حق الانتخاب،

كذلك لكل مقيد في هذه اللائحة الحق في الاقتراع ، بشرط ان لا يوجد مانع فعلي يمنعه من ذلك . والموانع الفعلية تتعلق ببعض الاشخاص وهم : (أ) جميع الموقوفين والمتهمين غياباً ، والاشخاص المودعين في معهد مخصص للمجانين ، وان لم يكونوا تحت الحجر القانوني (المادة ٤١) . (ب) رجال الجندية ، ومن كان في حكمهم على اختلاف رتبهم ، سواء اكانوا من الجيش ام الدرك ام الشرطة ام الامن العام . فهؤلاء يحرمون حق الاقتراع ، ما داموا في فرقهم ومراكزهم ، او في حالة القيام بوظائفهم . اما الذين يكونون في وقت الانتخاب محالين الى الاستبداد ، او حاصلين على اجازة قانونية ، فيمكنهم ان يقرعوا في الدائرة التي قيدت فيها اسمائهم (المادة ٢٣) .

شروط المنخوب

لما كان تمثيل الامة من المهام الخطيرة ، كان لا بد من اشتراط صفات خاصة ، يجب ان يتحلى بها المنخوب ليتمكن من اداء مهمته على الوجه المرغوب . وهكذا ، فان القانون اللبناني اشترط في المنخوب الشروط الآتية ، وهي :

اولاً : صفة الناخب .

وهذا يعني ان المنخوب يجب ان يكون من الناخبين ، اي ان يكون من ابناء الجمهورية اللبنانية ، المتمتعين بجميع الحقوق السياسية والمدنية ، وان يستوفي باقي شروط الناخب التي اوضحناها آنفاً .

ثانياً : شرط التبعية .

منع قانون الانتخاب الجديد انتخاب المتجنس بالجنسية اللبنانية قبل انقضاء خمس سنوات على تجنسه . وكذلك منع القانون الصادر في ٧ حزيران سنة ١٩٣٧ عن المتجنس حق تولي اي وظيفة عامة ، او وظيفة ذات راتب يدفع من الحكومة ، او من ادارة عامة ، او من شركة امتياز ، قبل مرور عشر سنوات على تاريخ التجنس .

ثالثاً : شرط العمر .

لا يكفي للمنخوب ان يبلغ الحادية والعشرين كالناخب ، بل يجب ان يكون بالغاً على الاقل الخامسة والعشرين بتمامها . ولا شك في ان العمر عادة دليل على النضج والخبرة . وقد اشترط الدستور سن الثلاثين لعضوية مجلس النواب في مصر (المادة ٨٥) ، وسوريا (المادة ٣٩) ، والعراق (المادة ٣٠) ، والاردن (المادة ٧٠) .

رابعاً : شرط العلم .

ان بعض البلاد اوجبت في المنخوب ان يكون حاملاً احدى الدرجات او الشهادات العلمية . ولكن القانون اللبناني اكتفى باشتراط الامام بالقراءة والكتابة . وهذا ، كما نرى ، بما يؤسف له في بلد كلبنان ، بلغت فيه نسبة المتعلمين درجة عالية . ولا شك في ان سببه الاقطاعية التي لا تزال قوية في بعض المناطق .

خامساً : شرط الاستقلال .

النائب ممثل للأمة ، فينبغي له ان يكون مستقلاً في أداء مهمته . فعليه لا يجوز انتخاب الاشخاص الآتية اسمائهم ، بسبب ارتباطهم باوامر الوظيفة ، وهم : -

(أ) الجنود على اختلاف رتبهم ، حتى ولو كانوا محالين الى الاستيداع او على الاحتياط ، وذلك سواء اكانوا مندجين في الجيش ام الدرك ام الشرطة ام الامن العام . ولكنه يجوز انتخابهم اذا كانوا محالين على التقاعد ، قبل تاريخ الانتخاب بستة اشهر على الاقل .

(ب) الاشخاص الذين يقومون بوظائف عامة او دينية ، متى كانوا يتناولون رواتبهم من خزانة الدولة . الا انه يجوز انتداب النائب ، بعد موافقة المجلس النيابي ، بمهمة سياسية خارجية موقفة ، غير داخلية في ملاكات الدولة ، لمدة ستة اشهر على الاكثر ، غير قابلة للتجديد .

سادساً : شرط التجرد .

من شروط الانتخاب حرية الناخب في اختيار المنتخب ، والمساواة القانونية بين المرشحين . ولما كانت بعض الوظائف تولي اصحابها بعض النفوذ والسلطة ، فقد منع انتخاب هؤلاء مدة قيامهم بوظائفهم ، وفي مدة الستة اشهر التي تلي تاريخ انقطاعهم نهائياً عن وظائفهم ، بسبب الاستقالة او العزل او تغيير محل الإقامة او اي سبب آخر . وهم فئتان : -

(أ) الاشخاص الذين لا يجوز انتخابهم في اية دائرة انتخابية كانت . وهم قضاة محكمة التمييز ، والمديرون العامون ، والمديرون ورؤساء المصالح والدوائر العامة ، والمفتشون العامون ، والمفتشون الذين تشمل صلاحياتهم جميع دوائر الدولة .

(ب) الاشخاص الذين لا يجوز انتخابهم فقط في الدوائر الانتخابية الداخلية في نطاق اختصاص وظائفهم . وهم قضاة محاكم الاستئناف ، والمحافظون ، والقائم مقام ، والمهندسون رؤساء الاقسام ، ودوائر التفتيش في منطقة معينة ، والمفتشون في وزارة التربية الوطنية ، والمحاسبون ومديرو المال ، وسائر المأمورين على اختلاف رتبهم الذين هم تحت امرتهم ، وعلى وجه عام جميع موظفي الدوائر المالية والدوائر المختصة بمجباية الضرائب . فهؤلاء الموظفون ، اذا رشح احدهم نفسه خارج الدائرة التي يمارس وظيفته فيها ، فيلزمه ان يطلب اجازة ادارية فور صدور المرسوم القاضي بدعوة الناخبين . فاذا لم ينلها عدت ترشيحه كأنه لم يكن ^١ .

سابعاً : شرط الترشيح .

لا يجوز انتخاب احد الا اذا كان مرشحاً وفقاً للقانون . وسنرى ، فيما بعد ، الاحكام القانونية المتعلقة بالترشيح ، وبمدته ، وبشكله ، وبالعدول عنه .

خصائص حق الانتخاب

لحق الانتخاب بعض الخصائص . وهي تختلف باختلاف القوانين والبلاد .

(١) مع مراعاة احكام المادة السادسة من قانون نظام القضاة الصادر بتاريخ ١٠ ايار

سنة ١٩٥٠ .

فالانتخاب في لبنان هو مباشر ، وسري ، وشخصي ، وفردى ، واختياري ، ومتساوٍ . وها نحن نوضح فيما يلي كلا من هذه الخصائص :

اولا : الانتخاب مباشر .

ومعنى ذلك انه يجري على درجة واحدة (المادة ٥) ، بحيث ينتخب الناخبون ممثلي الامة بانفسهم من دون واسطة . وان الانتخاب المباشر يضمن التعبير الصحيح عن ارادة الامة ، ويعدّ من مميزات مبدأ الانتخاب الشامل . وهو معروف في معظم البلاد الديموقراطية في انتخابات المجالس النيابية ، ومنها مجلس العموم الانكليزي ومجلس النواب الاميركي والجمعية الوطنية الفرنسية .

وقد يكون الانتخاب غير مباشر وذلك بان ينتخب الشعب ممثلين ثانويين ، ثم يعود هؤلاء وينتخبون بدورهم الممثلين النهائيين . وقد يكون هذا على اكثر من درجتين . وميزة هذا الانتخاب احيانا انه يمنع الاصطدامات الحزبية العنيفة ، ويجعل الانتخاب عن طريق فئة منتقاة ، يمكن ان تنتخب عن تبصر وروية . وهذه الطريقة متبعة في اميركا لانتخاب رئيس الجمهورية ، وفي فرنسا لانتخاب مجلس الشيوخ سابقاً ومجلس الجمهورية اليوم . وقد كانت متبعة في لبنان ، بالقرار رقم ١٣٠٧ الصادر سنة ١٩٢٢ ، لاجل انتخاب المجلس التمثيلي المنشأ في تلك السنة . ثم بقيت حتى صدور قانون الانتخاب لسنة ١٩٣٤ ، اذ اصبح الانتخاب مباشراً منذ ذلك التاريخ .

ثانياً : الانتخاب سري .

ومعنى ذلك ان لكل ناخب ان يقرع بوجه لا يطلع عليه احد . لذلك نص قانون الانتخاب في لبنان على ان الناخب يسلم ورقته مطوية الى رئيس قلم الاقتراع ليضعها في صندوق الاقتراع . والفائدة من هذا الانتخاب انه يؤمن استقلال الناخبين التام ، لا سيما اولئك الذين يخضعون بحكم عملهم لامر رؤسائهم ، كملوظفين والمستخدمين والعمال . ويمنع بالتالي تأثير المنظمات النقابية وتأثير الادارة ، ويخفف من نتائج الرشوة والاكراه . وطريقة الانتخاب السري متبعة في معظم البلاد الديموقراطية ، وتطبق فيها

بطرق مختلفة . منها استعمال الظرف (الغلاف) الرسمي ، والافراد في خلوة خاصة وما أشبه .

وقد يكون الانتخاب علنياً . وهذا ما قال به مونتسكيو^١ ، واعتبره من شروط الديمقراطية . ولكن تطبيقه يستوجب الجرأة الادبية التي لا يملكها جميع الناخبين . وقد كان مطبقاً في انكلترا قبل سنة ١٨٧٢ ، وفي فرنسا في بعض دساتيرها القديمة .

ثالثاً : الانتخاب شخصي .

ومعنى ذلك ان الناخب يجب ان يحضر بنفسه للاقتراع (المادة ٤٢) ، من دون ان يكون له حق التوكيل (المادة ٢٨) . ولا شك في ان هذا يؤمن ايضاً حرية الاختيار ، ولكنه يحرم من الانتخاب بعض الناخبين العاجزين عن الحضور ، او الغائبين بسبب وظائفهم . لذلك سمحت بعض القوانين لمثل هؤلاء الناس ان ينتخبوا بواسطة وكيل ، او بواسطة البريد ، او بطرق اخرى متنوعة . مثاله اجاز القانون الفرنسي الصادر في ١٢ نيسان سنة ١٩٤٦ الانتخاب بواسطة المكتبة البريدية لبعض المرضى ، او لبعض الموظفين الغائبين ، كرجال البحرية والطيران والجيش وأشباههم .

رابعاً : الانتخاب فردي .

ومعناه ان الناخب ينتخب بوصفه فرداً ، لا بوصفه عضواً في منظمة او نقابة او ما أشبه . وهذا يجعل للمنتخب صفة الممثل لمصالح الامة العامة ، لا لمصالح خاصة بفئة من الناس او بجهة او حرفة . وعلى الرغم من ذلك ، فقد اقرت بعض الدول التمثيل المهني لغرف التجارة والصناعة والزراعة وما أشبه بطرق مختلفة ، لا سيما في انتخاب المجلس الثاني حيثما تكون السلطة التشريعية مؤلفة من مجلسين .

خامساً : الانتخاب اختياري .

اذا اعتبرنا الانتخاب حقاً للناخب ، لزم ان يكون استعمال هذا الحق اختياريّاً ، اي ان يكون للناخب الخيار في الاقتراع او عدم الاقتراع . ولكن

(١) روح الشرائع ، الكتاب ٢ ، الباب ٢ ، ص ١٨ .

هذا الاختيار يجعل الانتخاب مقتصرًا ، في الواقع ، على الفئة الضئيلة من الناخبين التي تستعمل حقها في الاقتراع . فيأتي التمثيل ناقصًا ، وغير معبر عن ارادة المجموع ، او عن ارادة تلك الفئة الكبيرة التي تستكشف عن الاقتراع ، لاسباب عديدة ، اهمها عدم الاكثراث .

لذلك ، اعتبرت بعض البلاد ان الانتخاب ليس حقًا وواجبًا اديبياً فحسب ، بل هو واجب قانوني 'يجبر' الناخب على التصويت لاجل مصلحة الامة . ولا شك في ان تطبيق الانتخاب الاجباري يصطدم بعقبات عملية . ولكن على الرغم من ذلك ، فقد اقرته كثير من البلاد . ومنها الدانمرك واوستاليا وبلجيكا ، ومعظم المقاطعات السويسرية ، وغيرها . ففي بلجيكا مثلاً ، كانت النتيجة موفقة جداً ، بحيث ان الامتناع عن التصويت بسبب الاهمال اصبح اقل من اثنين بالمائة . اما عقوبات الامتناع ، فهي الغرامة التدريجية ، ثم الشطب من لائحة الانتخاب ، والحرمان من بعض الرتب والوظائف ، وما اشبه .

سادساً : المساواة في الانتخاب .

ومعنى ذلك ان الناخبين متساوون في حق التصويت وفي عدد الاصوات . وهذا من المبادئ الديموقراطية السائدة . ففي لبنان ، لكل ناخب صوت واحد وليس لاحد اكثر من صوت . ولكن هذه المساواة لا تخلو من المساوىء في بعض الاحيان ، اذا كان معظم الناخبين من الجهلة ، لان العبرة تكون عندئذ بالعدد لا بالقيمة او الكفاءة . لذلك اقرت بعض القوانين التصويت المزدوج او المتعدد . ففي بلجيكا قبل سنة ١٩٢١ مثلاً ، كان للناخب صوت اضافي اذا كان عمره لا يقل عن خمس وثلاثين سنة وكان رئيس عائلة وله اولاد ، وصوت آخر اذا كان يملك عقاراً او سندات على الدولة بقيمة معينة ، وصوتان اذا كان حائزاً بعض الدرجات العلمية او متولياً بعض الوظائف . وقد طبق الاقتراع المزدوج في فرنسا بين ١٨٣٠ و ١٨٣٠ . و طبق ايضاً في انكلترا قبل سنة ١٩٤٨ ، فكل من يجوز

(١) القي الاقتراع المزدوج في انكلترا بقانون 1948 Representation of the People Act,

للناخب ان يكون له حق التصويت في عدة مقاطعات بسبب استيفائه شروط الانتخاب المطلوبة في كل منها ، كالأقامة وتعاطي المهنة او حيازة الشهادة العلمية .

الاقتراع المفرد واقتراع القائمة ^١ .

من المعلوم ان اراضي الدولة الواحدة لا يمكن ان تؤلف منطقة انتخابية واحدة ، بل تكون عادة مؤلفة من عدة مناطق . فاذا كان التقسيم الى مناطق صغيرة ، بحيث تنتخب كل مقاطعة نائباً واحداً ، سمي الاقتراع مفرداً . اما اذا كان التقسيم الى مناطق كبيرة ، بحيث تنتخب كل منها عدة اسماء ، سمي الاقتراع اقتراع القائمة . ولكل من هاتين الطريقتين محاسنها وسيئاتها ، ولكل منها مناصروها وأخصامها .

فالاقتراع المفرد ^٢ يسمح للناخب بان يختار ممثله شخصياً . ولكنه يجعل المنتخب ممثلاً لخاصيته ، وخادماً لهم ومصالحهم الشخصية ، ويسهل الرشوة والتأثير الحكومي . فلذا لم يعد لهذه الطريقة كثير من المؤيدين بين المؤلفين الفرنسيين المشهورين ، ما عدا المؤلف اسمان ^٣ .

أما اقتراع القائمة ، فانه يجعل الانتخاب على اساس المبادئ الحزبية ، لا على اساس الاشخاص . فالناخب ينتخب البرنامج الذي يميل اليه ، ويتترك لمنظمي هذا البرنامج ان يعينوا قائمة المرشحين . وبهذه الصورة تتوسع المنطقة الانتخابية ، وتكون للمنتخب صفة الممثل لجميع الامة ، لا لمنطقة صغيرة محدودة . وفوق ذلك ، فان هذه الطريقة فائدة عملية اذ انها تسمح وحدها بتمثيل الاقليات وبالتمثيل النسبي كما سنرى . ولكن يشترط لنجاحها ان تكون الاحزاب منظمة تنظيمياً دقيقاً ، على اساس المبادئ . وهي على كل ، لا تخلو من سيئات . فهي اكثر كلفة من طريقة الاقتراع المفرد ، ولا تسمح للناخب بتعيين شخصية المنتخب ، بل تجعل لرؤساء الحزب او

(١) Scrutin uninominal (single-member constituencies), Scrutin de liste

(٢) ويسمى في لبنان احياناً اقتراع الدائرة .

(٣) انظر كتابه المذكور ، ج ١ ص ٣٣٩ وما بعدها .

زعماء القائمة حق فرض زملائهم ، وحق النجاح من يشاؤون ، حتى ولو كانوا من ضعاف المرشحين . وعلى كل حال ، فإن هذه الطريقة متبعة اليوم في فرنسا وكثير من البلاد .

والطريقة المتبعة في لبنان هي مبدئياً طريقة القائمة . فقد نص قانون الانتخاب على ان المحافظة هي المنطقة الانتخابية ، وعلى ان المحافظة التي يبلغ عدد المقاعد النيابية فيها خمسة عشر مقعداً تقسم الى دوائر انتخابية (المادة الثانية) . وفي الواقع ، فإن عدد المقاعد في المحافظات وفي الدوائر الانتخابية لا يقل عن الاربعة . فتكون طريقة القائمة هي المتبعة في لبنان . وان الجدول المربوط بقانون الانتخاب الجديد جعل كلا من محافظات بيروت والبقاع والجنوب منطقة انتخابية واحدة ، للاولى ثلاثة عشر نائباً ، وللثانية احد عشر نائباً ، وللثالثة اربعة عشر نائباً . وقسم كلا من محافظتي جبل لبنان والشمال الى ثلاث دوائر انتخابية . ففي محافظة جبل لبنان ، دائرة كسروان بخمسة نواب ، ودائرة بعبداء والمثني بتسعة نواب ، ودائرة الشوف وعاليه بتسعة نواب ، فيكون مجموع نواب هذه المحافظة ثلاثة وعشرين نائباً . وفي محافظة الشمال ، دائرة طرابلس بستة نواب ، ودائرة عكار باربعة نواب ، ودائرة زغرتا والبترون والكورة بستة نواب ، فيكون مجموع نواب محافظة الشمال ستة عشر نائباً . وهكذا يكون مجموع اعضاء المجلس النيابي سبعة وسبعين نائباً ، منهم خمسة وثلاثون مجتهدون ، والباقيون مسيحيون .

اقتراع الغالبية والتمثيل النسبي

ان الاقتراع يكون على نوعين : اقتراع الغالبية ، والتمثيل النسبي . فطريقة اقتراع الغالبية هي التي لا يفوز فيها الا من يحصل على غالبية اصوات الناخبين . وهذه الغالبية تكون على شكلين . الاول هو الغالبية العادية ، التي يفوز فيها المرشحون الذين يكسبون العدد الاكبر من الاصوات ، كما هي الحال في انكلترا . والثاني هو الغالبية المطلقة ، التي

لا يفوز فيها الا المرشحون الذين يكسبون ما يزيد على نصف اصوات المقترعين بصوت واحد على الاقل في الدورة الاولى ، والذين يكسبون العدد الاكبر من الاصوات في الدورة الثانية . وقد كانت هذه الطريقة متبعة في لبنان قبل سنة ١٩٥٠ ؛ وفي فرنسا قبل سنة ١٩٤٦ . ولهذه الطريقة سيئات . منها انها توجب تعدد الدورات الانتخابية ^١ . ومنها بوجه خاص انها لا تمثل الاقليات ، وتجعل للاكثرية ، وان كانت ضئيلة ، حق التسلط على باقي عناصر الامة . هذا الى انها تشجع تكتل احزاب المعارضة لاجل التغلب على الاكثرية ، ومن ثم تجعل التمثيل مشوهاً في الواقع .

اما التمثيل النسبي ، فانه يؤمن لكل من الاحزاب عدداً من الممثلين بالنسبة لاهمية كل منها . فهو النتيجة اللازمة للحكومة النيابية الديمقراطية وللمبدأ الانتخاب الشامل ، لانه يعطي لكل حزب حقه من الممثلين ، بحيث تأتي الهيئة المنخوبة صورة مصغرة لمجموع الناخبين . وبهذا يحصل التمثيل الصحيح العادل ، ويقل عدد الذين يستنكفون عن الاقتراع . وعلى كل ، فان التمثيل النسبي يستوجب كما قلنا استعمال طريقة اقتراع القائمة .

ولكن التمثيل النسبي ، وان كان يؤمن تمثيل الاقليات ، الا ان لتمثيل الاقليات احياناً طرقاً محدّدة في القانون ، بحيث يكون هذا التمثيل معيناً بصورة ثابتة قانونية تختلف احياناً عن الحقيقة .

ومن طرق تمثيل الاقليات ان يعطى الناخبون الحق بانتخاب عدد اقل من عدد المرشحين ، او ان يعطى الناخبون حق ادغام التصويت ^٢ ، بحيث يكون لكل منهم عدد من الاصوات بقدر عدد الاشخاص المطلوب انتخابهم ، مع احيار بتوزيع هذه الاصوات بين عدة مرشحين او باعطائها جميعاً لمرشح واحد .

اما التمثيل النسبي العادي ، فهو صعب التطبيق . وهو يحصل بطرق

Ballotage , run - off elections (١)

vote cumulatif, cumulative (٢)

حسابية عديدة ومختلفة . أهمها الآتية وهي :

اولا : طريقة الحاصل الانتخابي ^١ .

وهي ان يقسم عدد الناخبين في المقاطعة او في البلاد جميعا على عدد الاشخاص المطلوب انتخابهم فيها ، ويكون حاصل القسمة هو المعدل الانتخابي ، ثم يعطى كل حزب عدداً من المقاعد بقدر ما يحتوي عدد الاصوات التي احرزها من المعدل الانتخابي .

اما الزيادة فيجوز ان تعطى الى القائمة التي تملك العدد الاكبر من الاصوات الزائدة ، او الى القائمة التي تملك المعدل الاكبر بالنسبة لباقي القوائم .

ثانيا : طريقة القاسم الانتخابي المشترك ^٢ . فهذه الطريقة ، المنسوبة الى الاستاذ السويسري هوندت ^٣ ، تقول بقسمة الاصوات التي احرزتها كل قائمة بواحد ، ثم باثنين ، ثم تباعا بالارقام المتسلسلة حتى الرقم الذي يمثل عدد القوائم . ثم يؤخذ عدد من حاصلات القسمة بقدر عدد الاشخاص المطلوب انتخابهم ، وترتب هذه الحاصلات بحسب كبرها واهميتها ، ويكون حاصل القسمة الاخير هو القاسم الانتخابي المشترك . ويكون لكل قائمة عدد من المقاعد بقدر ما تحتويه من هذا القاسم المشترك .

ومهما كانت الطريقة المتبعة في اجراء الحساب ، فانه يجب تعيين المرشحين الذين ينتخبون من كل قائمة . فبعض القوانين تقول بلزوم التصويت على القائمة بكاملها بحسب الترتيب المعين فيها . فحينئذ تكون الافضلية للمرشحين بالقياس الى ترتيب القائمة . ولكن بعض القوانين تجيز للناخب ان يرتب اختياره حسبما يشاء . فتكون الافضلية حينئذ للمرشح الاول ، ثم توزع الاصوات الزائدة على الثاني والثالث وهلم جرا . وتسمى هذه الطريقة بطريقة هير ^٤ .

Quotient électoral (١)

Diviseur électoral commun (٢)

Hondt (٣)

(٤) نسبة الى الاستاذ توماس هير Thomas Hare الانكليزي الذي نشرها في كتابه

The election of representatives

او بطريقة الاقتراع المتنقل المفرد^١ . وفوق ذلك ، فقد اجازت بعض القوانين ان يصوت الناخب لجميع القائمة او ان يحصر اختياره بواحد او اثنين منها .

التمثيل الطائفي في لبنان

بعد هذه اللمحة الوجيزة عن طرق التمثيل ، لا بد من كلمة عن الطريقة المتبعة في لبنان . ففيه ، كانت تتبع طريقة الغالبية المطلقة في الدورة الاولى والغالبية العادية في الدورة الثانية . اما اليوم ، منذ قانون ١٠ آب ١٩٥٠ ، فيفوز بالانتخاب المرشح الذي ينال العدد الاكبر من اصوات المقترعين ، بشرط ان لا يقل هذا العدد عن الاربعين بالمائة من الاصوات المعطاة على وجه قانوني . اما في الدورة الثانية ، فكفي الغالبية العادية . فاذن ، لا يطبق التمثيل النسبي مبدئياً في لبنان . ولكن قانون الانتخاب افر مبدأ تمثيل الطوائف والاقليات بصورة محددة في نفس القانون . فقد نص الدستور اللبناني (المادة ٩٥) على التمثيل الطائفي ، بصورة مؤقتة والتأسي للعدل ، في الوظائف العامة وفي تشكيل الوزارة . وافر قانون الانتخاب هذا التمثيل في انتخاب النواب . فنص قانون الانتخاب القديم على ان مجلس النواب يتألف من عدد من الاعضاء يعادل العدد الحاصل من قسمة عدد الاهالي على ٢٣٠٠٠ ، وهو الرقم المعين للمعدل الانتخابي (المادة الاولى) . وصرح بان تخصيص المراكز في كل منطقة انتخابية ، وهي المحافظة ، يعين بمرسوم من رئيس الجمهورية ، ويبني على نسبة عدد كل طائفة من الطوائف . ونص على ان كل كسر يزيد على نصف المعدل الانتخابي يعطي الحق بتقعد نيابي ، بشرط ان لا يكون لأحدى الطوائف في مجموع المناطق الانتخابية الا عدد النواب الذي يستحقه مجموع ابناءها في الدولة بعد قسمة هذا المجموع . اما طوائف الاقليات ، فكان لها ، وفقاً لقانون الانتخاب القديم ، على

single transferable vote (١)

الاقول ، مقعد واحد يخصص لمدينة بيروت . واذا كان لها اكثر من هذا العدد ، نخصص المقعد الثاني لمحافظة جبل لبنان . اما اذا كان عدد المنتمين اليها دون نصف المعدل الانتخابي بزيادة واحد ، فان لها ان تضم بعضها الى بعض وتتكتل في المناطق المختلفة بحيث يعتبر مجموع افرادها . ويتألف عدد الاهالي^١ من المواطنين المقيدين في سجلات الاحوال الشخصية بتاريخ آخر سنة ١٩٤٢ . ويضاف اليهم الاشخاص الذين هم غير مقيدين في هذه السجلات ، وان كانوا مقيمين في الخارج ، اذا كان اصلهم من لبنان وقد اختاروا الجنسية اللبنانية . ويبقى هذا العدد معمولاً به الى ان يتم احصاء عام جديد للاهالي (المادة ٥) .

ومن المعلوم انه على اثر الازمة التي حصلت سنة ١٩٤٣ ، بسبب توزيع المقاعد بين الطوائف المختلفة ، لاسيما بسبب اثاره مسألة المهاجرين وادخالهم في الحساب او عدمه ، سوي الخلاف مؤقتاً بالقرار ذي الرقم ٣١٢ المؤرخ في ٣١ تموز ١٩٤٣ ، بان جعل عدد المقاعد في المجلس النيابي خمسة وخمسين ، منها تسعة وعشرون للطوائف المسيحية ، وخمسة وعشرون للطوائف المحمدية ومقعد واحد للاقلييات . وتقصيلها هكذا : ١٨ للموارنة ، و ١١ للسنة ، و ١٠ للشيعية ، و ٦ الارثوذكس ، و ٤ الدرروز ، و ٣ للكاتوليك ، و ٢ للارمن ، و ١ للاقلييات .

اما قانون الانتخاب الجديد ، فقد صرف النظر عن كل هذه التفصيلات . فنص على ان عدد اعضاء مجلس النواب اصبح سبعة وسبعين نائباً ، ووزعهم على المناطق والطوائف كما يلي :

اولاً : جبل لبنان . ١٢ موارنة ، و ٤ درروز ، و ٢ شيعية ، و ٢ روم ارثوذكس ، و واحد لكل من السنة والكاتوليك والارمن الارثوذكس . المجموع ٢٣ موزعة بين الدوائر هكذا : ٥ كسروان ، و ٩ بعبدا والمتن ، و ٩ الشوف وعاليه .

(١) بمقتضى المادة الرابعة من قانون الانتخاب القديم ، المعدلة بالمرسوم الاشتراعي رقم ٩ : الصادر في ١٧ حزيران سنة ١٩٤٣ .

ثانياً : لبنان الشمالي . ٦ موارنة ، و ٧ سنة ، و ٢ ارثوذكس ،
 وواحد كاثوليك . المجموع ١٦ موزعة بين الدوائر هكذا : ٦ طرابلس ،
 ٤ عكار ، و ٦ زغرتا البترون الكورة .

ثالثاً : لبنان الجنوبي . ٨ شيعية ، و ٢ موارنة ، ٢ سنة ، وواحد
 لكل من الارثوذكس والكاثوليك . المجموع ١٤ .

رابعاً : بيروت . ٤ سنة ، ٢ ارمن ارثوذكس ، وواحد لكل من
 الموارنة والشيعية والارثوذكس والكاثوليك والارمن الكاثوليك والبروتستانت
 والاقليات . المجموع ١٣ .

خامساً : البقاع . ٣ شيعية ، و ٢ لكل من الموارنة والسنة والكاثوليك ،
 وواحد لكل من الدروز والارثوذكس . المجموع ١١ .

ولا بد من الاشارة الى ان جميع الناخبين في المنطقة الانتخابية ، وفي
 كل هيئة انتخابية ، بلا فرق بين طوائفهم ، يصوتون جميعاً لانتخاب المرشح
 او المرشحين الذين يراد انتخابهم . ولكن لا شك في انه من العار ان
 يبقى التمثيل على اساس الطوائف في بلد كلبنان ، حيث تعتبر الطائفية من
 الامراض الاجتماعية الفتاكة ، وحيث يجب جعل التمثيل والتوظيف على
 اساس العدل والكفاءة والمساواة ، وجعل الدين لله ، والوطن والسياسة
 للجميع .

الفصل الثاني

الاجراءات الانتخابية

تمهيد

بعد ان درسنا حق الانتخاب وصفاته وشروط الناخب والمنخوب وطرق الانتخاب ، لابد لنا الآن من ايضاح الاجراءات التي تتبع في عملية الانتخاب ، بمقتضى القانون اللبناني . فهذه الاجراءات تقسم الى مراحل وهي : تحضير القوائم الانتخابية ، ودعوة الناخبين ، والترشيح والاعلان ، وتعيين مراكز الاقتراع ، وعملية الاقتراع ، وفرز الاصوات . وها نحن نوجز ايضاح هذه المراحل .

تحضير القوائم الانتخابية

قلنا سابقاً تحت عنوان شروط استعمال حق الانتخاب ان القيد في القائمة الانتخابية شرط اساسي للاقتراع . ففي كل دائرة انتخابية لجنة لقيد الاسماء في القوائم الانتخابية^١ . وهي مؤلفة من قاض رئيساً يعينه وزير العدلية ، ومن اعضاء يعينهم المحافظ ، وهم احد رؤساء المجالس البلدية في الدائرة ، او احد اعضاء هذا المجلس ، ومأمور الاحوال الشخصية ، وشخصان من الاهالي الحائزين على اهلية الانتخاب .

وان هذه اللجنة تضع القائمة الانتخابية باسماء الذين يستوفون الشروط القانونية في ٣١ آذار ، وتعيد النظر فيها كل سنة ، اذ تجري التنقيحات اللازمة بالاستناد الى المستندات التي يرسلها اليها مأمور الاحوال الشخصية ، ورؤساء السجل العدلي ، والمحاكم ، وذلك بواسطة وزارة العدلية . فتشطب

(١) راجع المواد ٩ - ٢٠ من قانون الانتخاب الصادر في ١٠ آب سنة ١٩٥٠ .

اسماء من توفي ، او فقد الشروط المطلوبة ، او كان مقيداً بدون حق .
وتريد اسماء الذين حصلوا على هذا الحق اثناء السنة ، او الذين سيحصلون
عليه قبل ان تجتم القوائم على الوجه النهائي . ويكون لكل دائرة انتخابية
لائحة واحدة معمول بها حتى ٣٠ نيسان من السنة التالية . ولا يجوز
لاحد ان يقيد في اكثر من قائمة انتخابية .

ويجوز الاعتراض على قيود القوائم الانتخابية من قبل قائم المقام او
المحافظ او المختار ، او من قبل من اهمل قيد اسمه ، وذلك في مهلة
عشرة ايام من تاريخ نشر القوائم . ويرسل الاعتراض الى لجنة تقيد
الاسماء فهي تفصل فيه . الا انه يجوز الطعن بقراراتها امام اللجنة العليا ،
باستدعاء بسيط يقدم بمهلة خمسة ايام من تاريخ التبليغ . وكذلك ، يجوز
لوزير الداخلية ، اذا وجد في محاضر الانتخاب بعض المخالفات ، ان
يحيل القائمة الى اللجنة العليا لاجل تدقيقها . ويعين اللجنة العليا مرسوم
جمهوري ، وتؤلف من رئيس غرفة بالاستئناف رئيساً ، ومن قاض ومفتش
اداري في وزارة الداخلية عضوين . ويقوم رئيس او نائب رئيس دائرة
الاحوال الشخصية بوظيفة مقرر . وعلى كل ، فان لجنة القيود الانتخابية
تنظم القوائم في اول آذار من كل سنة ، وترسل نسخاً منها بتاريخ ١٠
آذار الى اقسام المجالس البلدية والمختارين . ويعلن عنها بجميع وسائل
الاعلان الرسمي المعتاد ، وبواسطة الصحف المحلية . وبحق لاي كان ان
يطلع عليها ، وينسخها . وكذلك ترسل نسخ القوائم الى وزارة الداخلية
بواسطة قائم المقام قبل الخامس من شهر ايار من كل سنة .

دعوة الناخبين

تدعى الهيئات الانتخابية بمقتضى مرسوم يصدره رئيس الجمهورية . وتكون
المهلة بين تاريخ نشر هذا المرسوم واجتماع الهيئات الانتخابية عشرين يوماً
على الاقل . وتحصل الانتخابات بمناسبات ثلاث وهي الآتية :
اولاً : الانتخابات العامة العادية .

وهي التي تحصل بسبب انتهاء مدة المجلس النيابي. فهذه يجب ان تجري في خلال الستين يوماً السابقة لانتهاء مدة النيابة^١.

ثانياً : الانتخابات العامة بسبب حل المجلس.

إذا حل رئيس الجمهورية المجلس النيابي قبل انتهاء مدته، بمقتضى الحق الذي سنرى ايضاحه فيما بعد، وجب ان يشمل مرسوم الحل على دعوة الناخبين لاجراء انتخابات جديدة، في مدة لا تجاوز الثلاثة اشهر^٢.

ثالثاً : الانتخابات الخاصة.

إذا خلا مركز احد النواب بسبب الوفاة او الاستقالة او لسبب آخر، وجب انتخاب خلف له في خلال مدة شهرين تبتدىء من تاريخ خلو المركز. غير انه لا ينتخب خلف للنواب الذين تخلو مراكزهم قبل تجديد المجلس النيابي بمدة لا تزيد على الستة اشهر^٣.

الترشيح والاعلان

قلنا آنفا ان الترشيح شرط من شروط المنخوب، وانه لا يجوز انتخاب احد الا اذا كان مرشحاً وفقاً للقانون. ونضيف الآن ان مخالفة اصول الترشيح تؤدي الى بطلانه، والى بطلان كل اقتراع يتعلق به.

ويحق لمن توافرت فيه صفات المنخوب ان يرشح نفسه عن اي دائرة انتخابية كانت. ولكن لا يجوز له الترشيح في اكثر من دائرة واحدة (المادة ٣١). ويشترط لصحة الترشيح، تحت طائلة البطلان، ان يقدم من قبل المرشح بصورة تصريح قانوني مصدق لدى الكاتب العدل، وان يودع مركز وزارة الداخلية لقاء ايصال موقت قبل يوم الانتخاب بعشرة ايام على الاقل. ثم يعطى الايصال النهائي بعد خمسة ايام، الا اذا تبين ان الترشيح مخالف للقانون. وإذا امتنعت السلطة المختصة عن اعطاء المرشح الايصال لغير الاسباب المذكورة، فيمكنه مراجعة الغرفة الادارية

(١) المادة ٧ من قانون الانتخاب، والمادة ٤٢ من الدستور.

(٢) المادة ٢٥ من الدستور.

(٣) المادة ٨ من قانون الانتخاب، والمادة ٤١ من الدستور.

من محكمة التمييز، التي تفصل باعتراضه نهائياً، في غرفة المذاكرة خلال ثلاثة أيام .

وقد اوجب قانون الانتخاب الجديد ان يودع المرشح مع تصريحه تأمينا قدره خمسة آلاف ليرة لبنانية في صندوق الحكومة . وان هذا المبلغ لا يعاد اليه الا اذا نال في الانتخابات خمسة عشر بالمائة من اصوات المقترعين على وجه قانوني ، او اذا رجع عن ترشيحه قبل الانتخاب بثلاثة ايام على الاقل .

واذا تقدم الترشيح في اكثر من منطقة ، اعتبر التصريح الاسبق تاريخاً صالحاً وحده . واذا كانت التصاريح بتاريخ واحد ، عدت جميعها باطلة (المادة ٣١) .

وللمرشح ان يرجع عن ترشيحه ، بمقتضى تصريح قانوني مصدق يودع وزارة الداخلية قبل الشروع بالانتخاب بثلاثة ايام على الاقل . فاذا ادى هذا الرجوع الى استحالة انتخاب العدد اللازم في الدائرة ، جاز قبول ترشيحات جديدة ، تقدم حتى قبل الاقتراع بيوم واحد (المادة ٣٢) . ولا يجوز توقيع الاعلانات ، ولا الصاقها ، ولا ارسال الذشرات او المنشورات او التصريحات العامة ، ولا توزيعها على الناس لمصلحة مرشح او عدد من المرشحين ، ما لم يكونوا قد صرحوا بترشيح انفسهم وفاقاً لاحكام القانونية .

وان اسماء المرشحين ، الذين يسلم اليهم الايصال النهائي ، تبلغ تباعاً وبلا ابطاء الى المحافظين وقائي المقام ، وتعلق فور وصولها في الاماكن المخصصة عادة للاعلانات الرسمية .

وللحكومة ان تعين في كل مدينة او مكان جامع المواضع الخاصة لاصاق الاعلانات الانتخابية . وتكون هذه الاعلانات معفاة من رسم الطوابع . ويمنع نشر كل اعلان في غير الاماكن المعدة لذلك ، او في المواضع المعينة لمرشحين آخرين (المواد ٥٢ - ٥٤) .

تعيين مراكز الاقتراع

قلنا ان القائمة الانتخابية تنظم في كل دائرة ، وان المنطقة الانتخابية لانتخاب النواب هي المحافظة او الدوائر التي قسمت عليها . ومعنى ذلك ان عدد النواب يعين لكل دائرة انتخابية بمجموعها ، وان لكل ناخب في الدائرة ان يصوت لانتخاب العدد المخصص لهذه الدائرة .

ولكن هذا لا يعني ان عمليات الاقتراع واحدة في الدائرة ، اذ ان ذلك مستحيل من الناحية العملية ، ويتطلب وقتاً طويلاً . لهذا نص قانون الانتخاب على ان وزير الداخلية يقسم الدائرة الانتخابية الى عدة اقسام للاقتراع ، حسباً تقتضيه الظروف المحلية وعدد الناخبين . وينشر قرار التقسيم في جميع القرى واحياء المنطقة ، خلال خمسة ايام التي تلي صدور المرسوم القاضي بالدعوة الى الانتخاب (المادة ٣٤) .

ويجري انتخاب النواب في اقسام الاقتراع ، وتعين بصراحة الغرفة المخصصة بالاقتراع .

وبما ان المحافظة هي المنطقة الانتخابية ، فمن المعقول ان يرأس المحافظ او من ينتدبه اعمال الاقتراع في محافظته . وعليه ان يعين لكل قلم اقتراع رئيساً وكتيباً او كاتبين ، قبل الشروع في الانتخاب بثلاثة ايام على الاقل . ويساعد الرئيس اربعة من معاونين نصفهم يختاره الرئيس ، والنصف الآخر يختاره الناخبون الحاضرون عند افتتاح مركز الاقتراع ، من بين الناخبين الذين يعرفون القراءة والكتابة .

وعلى الرئيس ونصف عدد معاونين على الاقل ان يحضروا خلال مدة الاعمال الاقتراعية كلها . وتتناط المحافظة على النظام الداخلي في الهيئة الانتخابية برئيس مركز الاقتراع وحده ، وله ان يطلب معونة السلطة المدنية وقواد الشرطة في إنفاذ ذلك . ولكن ليس لاية قوة مسلحة ان تقف في غرفة الاقتراع بدون طلبه . اما المشاكل التي لها علاقة بالاعمال الانتخابية ، فيبتهها مؤقتاً اعضاء قلم الاقتراع ، بقرارات تدون في المحضر ،

ويضيفون اليها المستندات او الاوراق المختصة بها ، بعد ان يوقعوا عليها
(المواد ٣٤ - ٤٦) .

اعمال الاقتراع

ان القائمة الانتخابية اساس العمل في الاقتراع . فتوضع نسخها الرسمية
على طاولة موظفي المركز ، وتبقى عليها حتى انتهاء الانتخاب . ويتفرع
عن ذلك قاعدتان :

الاولى انه يحق لكل ناخب مقيد في القائمة ان يشترك في الاقتراع ،
ما عدا ما ذكرناه عن الموقوفين والمتهمين غيابياً والمودعين في معهد
مخصص للمجانين .

والثانية انه لا يجوز لاحد ان يشترك في الاقتراع ان لم يكن مقيداً
في القائمة ، باستثناء ما ذكرناه ايضاً عن الذين حصلوا على قرار بهذا الشأن
من اللجنة العليا للقيود الانتخابية (المادة ٤١) .

وفي كل مركز علة اقتراع ذات فوهة واحدة لادخال اوراق
الانتخاب . وقبل الشروع في الانتخاب ، يفتح الرئيس العلة ، ويتحقق
من انه ليس فيها ورقة ما ، ثم يقفلها بقفلين مختلفين ، فيبقى مفتاح احدهما
بيده ، ويسلم المفتاح الثاني للمعاون الاكبر سناً .

وينبغي للناخب ان يحضر بذاته الى مركز الاقتراع ، وان يبرز تذكرة
هويته لاحد الكتبة . فيضع هذا على ظهرها طابعاً يشير الى مركز الاقتراع
ودورته ، ويذكر التاريخ ، ويوقع امضاه . وعلى الناخب ان يسلم الرئيس
ورقة اقتراعه ، وهي مطوية ، ولا يجوز له ان يضع الا ورقته الخاصة .
فيضعها الرئيس في علة الاقتراع . ويجب ان تشمل ورقة الاقتراع على
عدد من الاسماء بقدر عدد نواب المنطقة الانتخابية ، ولا يجوز ان تشمل
الا على هذا العدد .

ويتحقق اقتراع كل ناخب بتوقيعه ، او وضع بصمته إزاء اسمه ، على
القائمة ، مع توقيع احد اعضاء مركز الاقتراع .

وتبدأ عمليات الاقتراع في الساعة الثامنة صباحاً ، وتختتم في الساعة السادسة عشرة . وتستمر يوماً واحداً فقط . وتجري دائماً يوم الاحد ، الا في حالة اعادة الانتخاب اذا بقي احد المراكز شاغراً على اثر الاقتراع الاول . وعلى رئيس قلم الاقتراع ان لا يختتم عملية الاقتراع الا بعد ان يقتنع الناخبون الحاضرون قبل الساعة المعينة لعملية الاختتام (المواد ٣٥ و ٤٣ - ٤٤) .

تحقيق اوراق الاقتراع وفوز الاصوات

بعد ختام الاقتراع ، يشرع في فتح العلبة والنظر في اوراق الناخبين التي فيها . واذا حدث عند ذلك ان مفتاحي العلبة لم يكونا لدى رئيس المركز ، فانه يتخذ جميع التدابير اللازمة لفتح العلبة بلا ابطاء .

وبعد فتح علبة الاقتراع ، يحقق عدد ما فيها من الاوراق . فاذا وجد هذا العدد اكثر او اقل من عدد المقترعين ، ذكر ذلك في المحضر .

ويقراً رئيس قلم الاقتراع او احد معاونيه ، بصوت عال ، الاسماء المدونة في ورقة الاقتراع . وتسجل هذه الاسماء ، والاصوات التي ينالها كل منهم ، في قائمة على نسختين ، بحضور هيئة القلم والمرشحين او وكلائهم . ويوقع على هذه القوائم رئيس القلم وسائر الاعضاء .

وقد كان الناخبون يشتركون في الاجراءات الانتخابية بمقتضى قانون الانتخاب القديم . ولكن هذا العمل ، وان كان ديموقراطياً يقصد منه ممارسة الشعب الناخب لحقه في حرية الانتخاب وفي الاشراف على صحة اجراءاتها ، لكنه يمكن ان يؤدي ايضاً الى نتيجة معكوسة اذا كان المتدخلون في ذلك من فئة المشاغبين المأجورين ، لا سيما متى كانوا يعملون لمرشحين او لقائمة مرشحين تؤيدهم الحكومة ، كما جرى في انتخابات لبنان سنة ١٩٤٧ مثلاً .

ولا يعتد بكل ورقة تحتوي على اسماء من كان ترشيحهم مخالفاً لاحكام القانون ، وبكل ورقة خالية من الاسماء ، اولا تدل دلالة كافية على

الاسم المقيّد فيها ، او التي تحوي ما يدل على هوية الناخب ، او التي لا
سبيل لقراءتها ، او المكتوبة على ورقة ملونة ، او المحتوية على علامة
خارجية او على عبارة مهينة المرشحين او لغيرهم . ولا تدخل هذه الاوراق
الباطلة في حساب نتيجة الاقتراع ، بل تضم الى المحضر .

اما اذا اشتملت احدى الاوراق على عدد من المرشحين يربو على عدد
النواب الذين يراد انتخابهم ، فان اسماء المرشحين المذكورين قبل الآخرين
من كل طائفة هي التي تؤخذ بعين الاعتبار دون سواها عند فرز الاصوات .
وعلى اثر فرز الاوراق وتحققها ، يعلن رئيس المركز نتيجة الاقتراع
الموقت ، ويلصق فوراً الاعلان الذي يتضمن هذه النتيجة على باب غرفة
الاقتراع . وبعد اعلان النتيجة على هذا الوجه ، تحرق جميع الاوراق ،
ما عدا الاوراق الباطلة المينة آتفاً والتي يجب ضمها الى المحضر .

وعندما تعلن النتيجة الموقّعة للاقتراع ، ينظم محضر الاعمال على نسختين
ويختتم . ثم يوقع جميع اعضاء مركز الاقتراع على صفحات المحضر جميعاً .
اما نسختا هذا المحضر والاوراق المضمومة اليه وقوائم المنتخبين وقوائم الفرز ،
فيرسلها رئيس قلم الاقتراع بلا ابطاء الى لجنة تقييد الاسماء الانتخابية في
الدائرة . فتقوم هذه اللجنة بتحقيق فرز الاصوات ، وينحصر اختصاصها في
جمع الاصوات التي ينالها كل مرشح ، وفي تدقيق اوراق الاقتراع المضمومة
الى المحضر ، فتعلن بطلانها او قبولها وفقاً للقانون .

وبعد الانتهاء من جمع الاصوات ، تنظم اللجنة محضراً ، وتعلن النتيجة .
ثم ترسل المحضر ، مع جميع مقرراتها والاوراق المتعلقة بالانتخاب ، الى
وزارة الداخلية رأساً ، وتودع كلاً من قائم المقام في المنطقة والمحافظة نسخة
عنها . وعلى وزارة الداخلية ان تودعها فوراً المجلس النيابي .

ويعتبر فائزاً في الانتخاب المرشح الذي ينال العدد الاكبر من اصوات
المقترعين ، بشرط ان لا يقل هذا العدد عن الاربعين بالمائة من الاصوات
المعطاة على وجه قانوني . واذا بقي بعد دورة الاقتراع الاولى عدد من
النواب لم يحرزوا هذه الغالبية ، فيعاد الانتخاب ملء هذا العدد في دورة

انتخابية ثانية ، بعد خمسة ايام على الاقل واسبوع على الاكثر من تاريخ اعلان النتيجة ، وذلك بين المرشحين الذين نالوا على الاقل خمسة عشر بالمائة من الاصوات المعطاة على وجه قانوني ، ما لم يكن بين المرشحين من لم يحرز هذه النسبة (المواد ٤٧-٥١) .

جرائم الانتخابات

يعود الفصل في صحة الانتخابات الى المجلس النيابي على ما سنرى لاحقاً . ولكن المحاكم العادية تنظر في معاقبة مرتكبي الجرائم الانتخابية . وان هذه الجرائم معينة في فصل خاص من قانون الانتخاب (المواد ٥٥ - ٦٠) ، وفي قانون العقوبات (المواد ٣٢٩ - ٣٣٤) . ولا مجال هنا للتوسع فيها . وهي تعاقب بوجه عام من يحاول التأثير في اقتراع احد اللبنانيين بقصد افساد نتيجة الانتخاب العام ، اما باخافته من ضرر يلحق بشخصه او عيلته او مركزه او ماله ، او بالتعويض او العطايا او الوعود او بوعده شخص معنوي او جماعة من الناس بمنح ادارية . ويعاقب ايضاً من يقبل مثل هذه العطايا او الوعود ، او من يلتبسها ، او من يغير بالغش نتيجة الانتخاب . وكذلك ، يعاقب كل موظف عام ، او عامل او مستخدم في الدولة ، يستعمل سلطته للتأثير في الاقتراع .

ولا تجوز ملاحقة احد المرشحين قبل اعلان نتيجة الاقتراع ، وقبل الغاء انتخابه من قبل مجلس النواب . فاذا الغى هذا المجلس انتخاب احد اعضاءه ، احال الملف الى وزارة العدل . وعلى هذه الوزارة ان تتخذ الاجراءات اللازمة للملاحقة القضائية ، خلال اربع وعشرين ساعة (المواد ٥٥ - ٦٠) .

الفصل الثالث

تأليف مجلس النواب

طريقة المجلسين^١

تكون السلطة التشريعية عادة لجمعية ممثلي الأمة . وهذه الجمعية ، كما تكون بغرفة او بمجلس واحد ، كذلك تكون احياناً مؤلفة من مجلسين . احدهما مجلس شعبي منتخب من مجموع الناخبين بطريق الانتخاب الشامل المباشر . والثاني مشكل من نواب وراثيين ، او معينين ، او منتخبين بصورة غير مباشرة ، او منتخبين عن هيئات معينة . وان طريقة المجلسين هي الاكثر شيوعاً في البلاد المتقدمة الحديثة ، لاسيما في الحكومات الاتحادية وفي الدول الكبيرة . ومن امثلة ذلك الولايات المتحدة الاميركية ، والمملكة المتحدة ، وفرنسا ، وسويسرا ، وبلجيكا ، ومعظم الدول الاوروبية .

وقد يكون منشأ المجلس الثاني ارستوقراطياً ، كما هي الحال في مجلس الاعيان او اللوردات الانكليزي ، اذ انه كان يمثل طبقة الاشراف ، وهو لذلك وراثي^٢ ويدعى المجلس الاعلى . ولكن بانتشار النظام البرلماني الديمقراطي عند الانكليز ، تضاءلت سلطة مجلس الاعيان شيئاً فشيئاً ، بالقياس الى سلطة مجلس العموم . وقد يكون منشأ المجلس الثاني ديموقراطياً ايضاً ، كما كان الامر في مجلس الشيوخ الفرنسي السابق ، او كما هو اليوم في مجلس الجمهورية الفرنسي ، او في مجلس الشيوخ الاميركي .

اما حسنات طريقة المجلسين في البلاد الديموقراطية ، فهي عديدة . اهمها الآتية وهي :

(١) Bicaméralisme , bicameralism انظر ليكوك (ص ١٥٨) ، وغتيل (ص

٢٣٧) وبرائس (ج ١ الباب الرابع) ، ولافريير (ص ٦١١ وما بعدها) .

(٢) ما عدا ستة عشر لورداً اسكوتلندياً ، ينتخبهم زملاؤهم انتخاباً لمدة النيابة .

اولاً : ان وجود المجلس الثاني ضروري في الحكومات الاتحادية ، لانه يمثل الدول والولايات الداخلة في الاتحاد ، بوصفها اشخاصاً معنوية . فمثلاً في الولايات المتحدة الاميركية ، لكل ولاية ان ترسل ممثلين اثنين الى مجلس الشيوخ لتمثيلها فيه ، بصرف النظر عن عدد سكان كل منها . اي ان كلا من الولايات ترسل نفس العدد من الشيوخ ، على اعتبارها جميعاً متساوية في الكيان الاتحادي . اما يمثلو كل ولاية في مجلس النواب فيختلف عددهم باختلاف سكان كل منها . وبكلمة اخرى ، فان مجلس الشيوخ يمثل الولايات ، ومجلس النواب يمثل الشعب .

ثانياً : ان وجود المجلس الثاني يسهل التمثيل الصحيح للرأي العام . فهذا الرأي العام يتألف عادة من عنصرين ، احدهما مجدد والثاني محافظ . فالعنصر الاول يتمثل باعضاء مجلس النواب الشعبي . اما الثاني ، فيتمثل بالمجلس الاعلى ، اي الشيوخ او الأعيان . ولا شك في ان التقدم الاجتماعي والتشريعي يجب ان لا يكون نتيجة التسرع والتهور ، بل نتيجة التروي والتطور . وبهذا يحصل التوازن بين الماضي والحاضر ، وبين التقاليد القديمة والاصلاحات الجديدة .

ثالثاً : ان اشتراك المجلس الثاني في امور التشريع يفتح مجالاً لزيادة التدقيق في درس القوانين ، ويمنع التسرع في اصدارها .

رابعاً : ان وجود المجلس الثاني يسمح بتمثيل بعض الهيئات الحرفية او المهنية او العلمية او ما شابه . فتتمثل مصالح هذه الهيئات في هذا المجلس ، على حين ان المجلس الآخر يمثل افراد الشعب ومصالحهم الفردية .

خامساً : ان وجود المجلس الثاني يحد من طغيان السلطة التشريعية واستئثارها بسلطات الحكم ، ويمنع التصادم الذي يمكن ان يحصل بين هذه السلطة والسلطة التنفيذية . اي انه يؤمن التوازن بين مجلس النواب وبين الحكومة في النظم البرلمانية .

ولا شك في ان بعض هذه الحسنات تنطبق على النظام الديموقراطي

وحده ، ولا وجود لها حيث يؤلف المجلس الثاني بالوراثة او بالتعيين من قبل رئيس الدولة او بالانتخاب المحدود .

وتختلف طرق تشكيل المجلس الثاني او المجلس الاعلى . فتكون مقاعده احياناً وراثية ، كما في مجلس الاعيان الانكليزي مثلاً ، الذي اصبحت سلطته محدودة على ما نوهنا به . ويعين احياناً اعضاء المجلس الثاني تعييناً من قبل الملك ، كما في العراق والمملكة الاردنية الهاشمية ، او من قبل رئيس الدولة . ويكون اعضاء هذا المجلس ايضاً منتخبين بطريقة غير مباشرة ، كما كان الامر في مجلس الشيوخ الفرنسي ، او كما هو في مجلس الجمهورية الحالي . وكذلك ، يكون تشكيل المجلس الثاني احياناً مختلطاً ، اي بعضه معين وبعضه منتخب . ومثل ذلك مجلس الشيوخ اللبناني قبل الغائه ، اذ كان بعضه ينتخب انتخاباً والباقي يعينه رئيس الجمهورية . وايضاً في مصر ، يعين الملك خمسي اعضاء مجلس الشيوخ ، وينتخب الاعضاء الباقون بالاقتراع العام . وكذلك تختلف سلطة المجلس الثاني باختلاف البلاد . فالنظرية الحديثة ترمي الى تقليل سلطة هذا المجلس .

وعلى كل ، فان معظم الدساتير التي تبنت طريقة المجلسين تتطلب شروطاً خاصة لاعضاء المجلس الاعلى ، لا سيما من حيث العمر ، وتنص على ان تكون مدة هذا المجلس اطول من مدة المجلس الآخر ، وان لا يجري تجديد ولاية اعضائه دفعة واحدة . مثاله يشترط الدستور المصري ان يكون عضو الشيوخ بالغاً أربعين سنة على الاقل ، وينص على ان مدة مجلس الشيوخ عشر سنوات ، ويوجب ان يتجدد نصف اعضائه كل خمس سنوات . هذا على حين ان عضو مجلس النواب يجب ان يبلغ ثلاثين سنة وان ينتخب لمدة خمس سنوات .

طريقة المجلس الواحد

لا شك في ان السلطة التشريعية المؤلفة من مجلس واحد لا تتمتع بحسنات المجلسين التي ذكرناها . ولكنها ذات ميزة لا شك فيها ايضاً ،

وهي ان المجلس الواحد يجعل التشريع سهلاً وسريعاً ، ويمنع الماطلة غير اللازمة والاصطدامات الممكنة بين المجلسين . وهذه الطريقة ثلاثية وحدها البلاد الصغيرة التي لا يمكنها تحمل نفقات المجلسين ، وما يستتبع ذلك من نزعات محلية او حزبية ضيقة .

وهي معروفة اليوم في لبنان ، وسوريا ، ايران ، وتركيا ، واللكسمبورج ، والجبل الاسود (لشتشتاين) ، ولتوانيا ولتونيا ، وفنلندا ، وغيرها .

ويعتبر مؤيدو هذه الطريقة أنها وحدها تعبر عن التمثيل الشعبي الصحيح . ولا ريب في ان هذا القول لا يصح إلا عندما يكون المجلس الثاني مؤلفاً من عناصر ارسوقراطية او عناصر معينة او غير منتخبة انتخاباً صحيحاً . ولا بد من الاشارة اخيراً الى ان معظم البلاد ، التي اخذت بمبدأ المجلسين ، تتجه نحو تنقيص اختصاص المجلس الثاني او الاعلى ، بالقياس الى اختصاص المجلس الشعبي ، لا سيما في الامور المالية الحساسة .

البرلمان في لبنان

ان الدستور اللبناني الصادر سنة ١٩٢٦ ، في نصه القديم ، ناط السلطة التشريعية بمجلسين ، هما مجلس الشيوخ ومجلس النواب (المادة ١٦) . ونص على ان مجلس الشيوخ يتألف من ستة عشر عضواً ، سبعة منهم يعينهم رئيس الدولة بموافقة مجلس الوزراء ، والباقيون ينتخبون انتخاباً . وحدد مدة عضوية الشيوخ بست سنوات مع جواز تجديد عضويتهم . واشترط ان يكون الشيخ لبنانياً ، بلغ من العمر خمسا وثلاثين سنة ، وان لم يكن محل اقامته الاصيلي في لبنان . وقد وزعت المقاعد في مجلس الشيوخ ، على اساس التمثيل الطائفي ، كما يلي : خمسة للموارنة ، وثلاثة لكل من السنة والشيعة ، واثنان للارثوذكس ، وواحد لكل من الكاثوليك والدروز والاقليات .

ولكن القانون الدستوري الصادر في ١٧ تشرين الأول سنة ١٩٢٧ الغى مجلس الشيوخ ، او بالأحرى ادغمه في مجلس النواب . فأصبح ثلثاً اعضاء هذا المجلس منتخبين ، والثلث معينين تعييناً من قبل رئيس الجمهورية .

ولا شك في ان وجود الأعضاء المعيّنين ، سواء في مجلس الشيوخ ام في مجلس النواب ، كان مخالفاً للمبادئ الديمقراطية ، وكان سببه وجود البلاد تحت الانتداب .

اما مجلس النواب ، فكان عدد اعضائه وطريقة انتخابهم معيّنين بقوانين الانتخاب المتعددة . فكان العدد ثلاثين نائباً في المجلس الأول ، الذي صدّق على دستور سنة ١٩٢٦ . ثم اضيف اليه اعضاء مجلس الشيوخ ، عند ادغامه فيه سنة ١٩٢٧ ، فأصبح العدد ستة واربعين نائباً . وكانت العدد خمسة واربعين ، في مجلس سنة ١٩٢٩ . ثم صار خمسة وعشرين في مجلس سنة ١٩٣٤ ، ثمانية عشر نائباً منتخبون على اساس نائب لكل خمسين الف ساكن ، وسبعة نواب معينون . ثم اصبح العدد ثلاثة وستين في مجلس سنة ١٩٣٧ ، ثلثهم معينون تعييناً .

وقد بقي مبدأ التعيين معمولاً به خلال عهد الانتداب بكامله . ولم يبلغ الا بالقرار رقم ١٢٩ الصادر في ١٨ آذار سنة ١٩٤٣ ، الذي عدل المادة ٢٤ من الدستور اللبناني (المعدلة ايضاً سنة ١٩٤٧) ، بحيث اصبح جميع النواب اليوم منتخبين انتخاباً .

ولقد ذكرنا في الفصل السابق شروط الانتخاب وطرقه ، وعدد النواب الحاليين ، وتوزيعهم على الطوائف المختلفة . وذكرنا ان المعدل الانتخابي كان ٢٣٠٠٠ قبل سنة ١٩٥٠ ، اي انه كان ينتخب نائب عن كل ٢٣٠٠٠ من الأهالي . ونحن نضيف الآن إلى ذلك ان المعدل الانتخابي هو ستون ألفاً بمقتضى الدستور المصري (المادة ٨٣) ، وعشرون ألفاً من الذكور بمقتضى الدستور العراقي (المادة ٣٦) .

النائب : صفته وامتيازاته

راينا فيما مضى الشروط المطلوبة لانتخاب النائب ، وراينا اسباب عدم الاهلية . وقلنا ، بوجه خاص ، انه لا يجوز الجمع بين وظيفة النائب وأية وظيفة عامة او دينية متى كانت ذات راتب يدفع من خزينة الدولة .

وعلى ذلك ، فان كل موظف ينتخب عضواً للمجلس النيابي يعين له خلف في وظيفته ، اذا لم يبلغ رفضه عضوية المجلس ، في خلال الايام الثانية التي تلي التحقيق في شأن الانتخابات . وكذلك اذا تعين النائب او ترقى الى وظيفة عامة ذات راتب ، يعدّ منفصلاً عن المجلس بمجرد قبوله لها ^١ . ولكن يجوز الجمع بين النيابة والوزارة ، بمقتضى الدستور اللبناني (المادة ٢٨) . وقد كان النائب في بدء تاريخ الحكم النيابي في البلاد الغربية يمثل ناخبه كما رأينا آنفاً . ولكن النظرية المتبعة اليوم في النظم الديموقراطية الحديثة هي ان النائب يمثل الامة جمعاء . مثلاً اذا انتخب نائب عن محافظة بيروت ، فانه يعتبر ممثلاً لجميع اللبنانيين ، سواء اكان من بيروت ام من غيرها من المحافظات اللبنانية . وهذا المبدأ يستتبع القاعدة انه لا يجوز ان تربط وكالة النائب بقيد او شرط من قبل ناخبه . فلذا يعتبر كل توكيل انتخابي ، مرتبط بقيد او شرط ، لاغياً ، ولا يعتد به بوجه من الوجوه ^٢ . هذا من الناحية القانونية . اما من الناحيتين السياسية والادبية ، وفي الواقع ، فان النائب يرتبط عادة بكثير من الوعود نحو ناخبه ، ويسعى غالباً لتحقيقها ، ولو كانت تتعلق بمصالح شخصية لا بمصالح عامة . وينبغي ايضاً عكس هذه القاعدة ، واعتبار ان وكالة النائب شخصية محضة . فاذن ، لا يحق للنائب ان يوكل احداً في اداء واجباته ، وليس له حق الاقتراع ما لم يكن حاضراً . وقد منع الدستور اللبناني بنص صريح التصويت وكالة (المادة ٤٥) .

وللنائب تعويض مالي ترك الدستور امر تحديده الى القانون (المادة ٤٨) . وقد كان خمسمائة ليرة لبنانية شهرياً بمقتضى قانون ١٤ تشرين الاول سنة ١٩٤٣ ، يضاف اليه نفقات التنقلات لنواب المحافظات الخارجة عن العاصمة ، وهي مائتا ليرة شهرياً لنواب جبل لبنان ، واربعمائة ليرة لنواب البقاع

(١) دوغي « Traité » ج ٤ ، ص ١٧٨ - ٢٣٠ والمادة ٢٨ من قانون الانتخاب .

(٢) المادة ٢٧ من الدستور والمادة ٣١ من قانون الانتخاب .

والشمال والجنوب . وقد ألغيت نفقات التنقلات ، وجعل تعويض النائب
الف ليرة شهرياً منذ أول تشرين الأول سنة ١٩٥١ ، بمقتضى قانون ٢٠
كانون الأول سنة ١٩٥١ .

وأهم امتيازات النائب الحصانة النيابية . وهي نوعان : الحصانة السياسية ،
والحصانة الجزائية . والغاية منها تأمين الاستقلال الكافي للنائب ، لأجل
تأدية واجبه من دون اكراه ، أو ضغط ، أو تأثير ، من أي نوع كان ،
لا سيما من جانب السلطة التنفيذية .

فالحصانة السياسية معناها حرية النائب في الكلام ، وفي إبداء الرأي
أثناء قيامه بوظيفته . وقد نصت المادة ٣٩ من الدستور بهذا الخصوص على
أنه « لا تجوز إقامة دعوى جزائية على أي عضو من أعضاء المجلس بسبب
الآراء والأفكار التي يبديها مدة نيابته » . فالنيابة وظيفة عامة ، غايتها
مصلحة الشعب ، وأساسها سيادته . فلا يجوز أن تقيد هذه الوظيفة بقيد
من القيود . فعليه ، لأيسأل النائب لا جزائياً ، حتى ولا مدنياً ، عن
الكلام أو الرأي الذي يبديه أثناء ممارسته النيابة . وهذا يجب تفسيره
وتقييده بالغاية التي يروى ، بحيث لا تتناول هذه الحصانة إلا الكلام والرأي
المعتبر عنها أثناء الوظيفة . ومن ثم ، فهي لا تشمل غير ذلك من الأعمال
والأقوال أو المناسبات ، كالرشوة والقتل مثلاً . وفوق ذلك ، فإن النظام
الداخلي للمجلس في لبنان قد نص على منع النائب من الكلام في بعض
الأمر المعينة أثناء المناقشات ، على ما سنوضحه في فصل لاحق .

أما الحصانة الجزائية ، فمعناها كما جاء في الدستور (المادة ٤٠) ، أنه
لا يجوز في أثناء دور الانعقاد اتخاذ إجراءات جزائية ضد أي عضو من
أعضاء المجلس ، أو القاء القبض عليه ، إذا اقترف جرمًا جزائياً ، إلا بأذن
المجلس ، ما خلا حالة التلبس بالجريمة (الجرم المشهود) . ويقصد بذلك أنه
لا يمكن منع النائب من حريته الشخصية أثناء انعقاد المجلس ، لا بإجراءات
(١) انظر تطبيق هذا المبدأ في إنكلترا في كتاب آسون (ج ١ ص ١٦٣ وما بعدها) ،
وفي فرنسا في كتاب دوغي (ج ٤ ص ٢٠٦) .

جزائية ضده ولا بالقاء القبض عليه بتهمة جزائية .

لما يجوز ذلك فقط في ثلاثة احوال وهي :

اولاً : حال عدم انعقاد المجلس . لا مبرر في هذه الحالة لحماية النائب واعطائه الحصانة ، لأنه لا يخشى عليه عندئذ من اي ضغط او تأثير . فينبغي ان يخضع للقانون كسائر افراد الشعب .

ثانياً : حال إذن مجلس النواب . لهذا المجلس ان يحقق في التهمة المنسوبة الى النائب . فاذا وجدها جديده ، فله ان يرفع الحصانة عن النائب ، وان يأذن في توقيفه او في ملاحقته الجزائية . وفي ذلك ضمانه كافية للنائب ولكرامته .

ثالثاً : حال الجرم المشهود . ومعنى ذلك ، بعبارة قانون اصول المحاكمات الجزائية اللبناني « الجرم الذي يشاهد حال فعله او عند نهاية الفعل . ويلحق به ايضا الجرائم التي يقبض على مرتكبيها بناء على صراخ الناس او يضبط معهم اشياء او اسلحة او اوراق يستدل منها انهم فاعلو الجرم وذلك في الأربع والعشرين ساعة من وقوع الجرم » (المادة ٣٦) . فالجرم المشهود يستوجب السرعة في التحقيق واصول المحاكمة ، ويتطلب رفع الحصانة لاجل حسن سير العدالة .

وفوق ذلك ، فقد نص النظام الداخلي لمجلس النواب اللبناني على الاجراءات التي يتخذها رئيس المجلس بحق النائب الذي يرتكب جرماً جنائياً في دار المجلس او في محيطه (المادة ١٠٦) .

ولا بد من الاشارة اخيراً الى ان القانون الانكليزي يعتبر ان الحصانة الجزائية تمتد اربعين يوماً قبل انعقاد المجلس وبعده . وكذلك وسع الدستور الفرنسي الجديد هذه الحصانة ، وجعلها تشمل مدة عدم انعقاد المجلس ايضا (المادة ٢٢) . وسببه كما سنرى هو ان هذا المجلس ينعقد متى شاء .

مدة النيابة ونهايتها

نص القرار ذو الرقم ١٣٠٤ ، الصادر في ٨ اذار سنة ١٩٢٢ ، على

(١) الثالث المكرر ter

انتخاب مجلس تمثيلي في لبنان لمدة اربع سنوات. وعندما اعلن الدستور اللبناني سنة ١٩٢٦، نصت مادته السابعة والتسعون على ان المجلس التمثيلي آتئذ ينقلب الى مجلس نيابي حتى نهاية مدته. ولم ينص الدستور ولا القوانين الدستورية اللاحقة التي عدلته على مدة المجلس النيابي، اللهم الا القرار رقم ١ الصادر في ٤ كانون الثاني سنة ١٩٣٧، حيث جاء في مادته الثانية ان مدة المجلس النيابي تبقى اربع سنوات. وبالفعل بقيت هذه المدة متبعة الى اليوم بالاستناد الى القرار ١٣٠٤ القديم. ولا شك في انه من المستحسن تدارك هذا السهو بالنص على المدة في نفس الدستور، على غرار الدساتير العربية والاجنبية.

اما مدة النيابة في البلاد العربية، فهي ايضا اربع سنوات في دساتير سوريا (المادة ٣٦)، والعراق (المادة ٣٨)، والاردن (المادة ٦٨). وهي خمس سنوات في الدستور المصري (المادة ٨٦).

وتنتهي مدة النيابة احيانا قبل نهاية الاربع سنوات. وذلك بصورة عامة في حالة حل المجلس كما سنرى لاحقا، او بصورة خاصة عندما تتعلق بنائب واحد او اكثر بسبب سقوط النيابة او الاستقالة او التعيين في وظيفة عامة او الوفاة. ولقد رأينا سابقا كيف تجري الانتخابات في كل من هذه الاحوال المختلفة. وفيما يلي بعض التفصيلات المتعلقة بالسقوط، والاستقالة، والتعيين في وظيفة عامة.

اولاً : السقوط .

نص قانون الانتخاب^١ على أن صفة النيابة تسقط عن كل عضو من اعضاء المجلس النيابي، اذل حكم عليه في اثناء مدة نيابته بما يوجب حرمانه من قيد اسمه في القوائم الانتخابية، على ما اوضحنا آنفاً في بحث شروط المنخوب. ويجب حتماً ان يتحقق المجلس النيابي امر سقوط تلك الصفة عنه، بالاطلاع على الاوراق المثبتة التي ترسلها اليه الحكومة في هذا الشأن. ولا

(١) الفقرة الثانية من المادة السابعة .

تسقط صفة النيابة بسبب فقدان الاهلية النيابة الا بقرار يصدره مجلس النواب بغالبية الثلثين من مجموع اعضائه ١ .
ثانياً : الاستقالة .

لكل نائب ان يستقيل من النيابة . ولكن الاستقالة لا تقبل قبل تمحيص انتخاب النائب المستقيل . ويجب ان تقدم الى رئيس المجلس ، فيطرحها على الهيئة العمومية التي تفصل في امرها ، حتى اذا قبلت ابلغ الرئيس وزير الداخلية صورة عن قرار المجلس ٢ .
ثالثاً : التعيين في وظيفة عامة .

قلنا آنفاً ان صفة النائب لا تجتمع مع اية وظيفة عامة ذات راتب من خزانة الدولة . لذا ، نص قانون الانتخاب على ان كل نائب يعين او يرقى الى مثل هذه الوظيفة يعدّ منفصلاً عن المجلس بمجرد قبوله لها . (المادة ٢٨) .

(١) المادة ١٤ من النظام الداخلي .

(٢) المادة ١٥ من النظام المذكور .

الفصل الرابع

اعمال مجلس النواب

•

اجتماع مجلس النواب

بما ان مركز السلطات الحكومية العليا هو في عاصمة الدولة ، لذا نص الدستور اللبناني على ان بيروت ، عاصمة الدولة اللبنانية ، هي مركز الحكومة ومجلس النواب (المادة ٢٦) .

وينعقد اجتماع المجلس او المجالس التشريعية بطرق مختلفة ، باختلاف البلاد والذساتير . ففي بعضها ، ينعقد حسب مشيئة المجلس نفسه بحيث تعتبر الدورة مفتوحة بصورة متواصلة ، خلال مدة النيابة بكاملها . وهذه الطريقة كانت متبعة في فرنسا في ذساتير الثورة الفرنسية . وهي متبعة اليوم ايضا في دستور فرنسا الأخير (المادة ٩) ، وفي الولايات المتحدة الأمريكية ، وسويسرا .

وهي طريقة تؤمن تطبيق مبدأ السيادة الشعبية ، وتوزيع السلطات ، واستقلال السلطة التشريعية التام . وتعطى هذه السلطة الحرية في تعيين اجتماعاتها ، بحسب مقتضيات اعمالها . ولكنها لا تخلو من سيئات ايضا ، إذ انها تعرقل احيانا اعمال السلطة التنفيذية بمناقشتها الدائمة .

وتوجد في بعض البلاد ايضا طريقة ثانية . وهي ان تتوقف اجتماعات المجلس التشريعي على دعوة من السلطة التنفيذية . وهذه الطريقة كانت متبعة في فرنسا في دستوري سنة ١٨١٤ وسنة ١٨٣٠ . وهي متبعة اليوم في انكلترا ، حيث يتوقف افتتاح البرلمان وتأجيله واختتامه على الاعلان الملكي . ولا شك في ان هذه الطريقة تعارض مبدأ توزيع السلطات ، ومبدأ المساواة

فيما بينها . فتعطي السلطة التنفيذية حق التدخل في اعمال السلطة التشريعية .
وتجعل اجتماعات البرلمان متوقفة على مشيئة الملك ، وتفسح المجال من ثم
لاستبداد هذا الأخير بالأمر . ولكن التقاليد الدستورية الانكليزية استقرت
في الواقع على دعوة البرلمان من دون انقطاع . هذا لأن دعوته ضرورية
لأجل التصديق على الموازنة السنوية ، وعلى نفقات قوات الجيش ، التي لا
بد منها لأجل تسيير اعمال السلطة التنفيذية بصورة شرعية ١ .

وتوجد طريقة ثالثة وسطى بين الطريقتين المذكورتين ، يعين فيها الدستور
المواعيد التي يجوز للمجلس ان يجتمع فيها بصورة عادية ، مع جواز اجتماعه
بصورة غير عادية بناء على دعوة من السلطة التنفيذية . وهذه الطريقة كانت
متبعة في فرنسا قبل دستور سنة ١٩٤٦ ، وهي اليوم متبعة في لبنان .
فالدستور اللبناني عين العقود ، او المواعيد التي يجوز للمجلس اثناءها
ان يعقد اجتماعاته . ونص على ان كل اجتماع يعقده المجلس في غير المواعيد
القانونية ، يعد باطلا حكما ومخالفا للقانون (المادة ٣١) .

فالعقود نوعان : عادية ، وغير عادية . فالعادية هي التي يعينها الدستور
ويكون افتتاحها واختتامها حكما ، في المواعيد الدستورية المعينة ، بدون
مرسوم من رئيس الجمهورية . فبمقتضى الدستور اللبناني : « يجتمع المجلس
في كل سنة في عقدتين عاديتين . فالعقد الاول يبتدىء يوم الثلاثاء الذي يلي
الخامس عشر من شهر آذار ، وتتوالى جلساته حتى نهاية شهر ايار . والعقد
الثاني يبتدىء يوم الثلاثاء الذي يلي الخامس عشر من شهر تشرين الاول ،
وتخصص جلساته بالبحث في الموازنة والتصويت عليها قبل كل عمل آخر ،
وتدوم مدة العقد الى آخر السنة » (المادة ٣٢) .

والغاية من وجود العقود العادية تأمين ممارسة المجلس النيابي ووظائفه في
مواعيد معينة اكيدة ، وعدم ترك الامر لمشيئة السلطة التنفيذية ، اذ يخشى
ان تستبد هذه بالحكم ، فتؤجل اجتماع المجلس لتكون بمنزلة عن رقابته
الدستورية .

(١) آنسون ، ج ١ ص ٣٢٤ وما بعدها .

أما العقود غير العادية ، فهي التي تنعقد بناء على مرسوم جمهوري ، يعين فيه موعد الافتتاح والاختتام ، وبرنامج العقد . ولرئيس الجمهورية ان يدعو المجلس الى مثل هذه الدورات إما من تلقاء نفسه ، او بناء على طلب الأكثرية المطلقة من مجموع النواب (المادة ٣٣) . ويجوز الرئيس على هذه الدعوة في حال حل المجلس ، اذ تجب دعوته حينئذ في خلال الخمسة عشر يوماً التي تلي اعلان الانتخاب الجديد .

ويجوز الدستور اللبناني لرئيس الجمهورية ان يؤجل انعقاد المجلس النيابي الى امد لا يجاوز شهراً واحداً ، ولكن ليس له ان يفعل ذلك مرتين في العقد الواحد (المادة ٥٩) .

وهذا الحق سلاح ذو حدين ، لأنه مفيد اذا احسنت السلطة التنفيذية استعماله ، ومخطر اذا اسيء هذا الاستعمال . وهو نادر الاستعمال في الواقع ، لا بل ان الواقع أثبت انعقاد المجلس بصورة تكاد تكون متواصلة .

النظام الداخلي

لا شك في ان الدستور يضع المبادئ الاساسية التي يجب ان تسير عليها اعمال المجلس . اما الأحكام التفصيلية ، فقد ترك الدستور امر تعيينها الى النظام الداخلي الذي يضعه المجلس (المادة ٤٣) .
ولمجلس النواب اللبناني نظام داخلي صدقه في جلسته المنعقدة في ٢٤ نيسان سنة ١٩٣٠ . وهو مؤلف من مائتين وثمان وعشرين مادة ، موزعة في احد عشر باباً ، تبحث تباعاً في المسائل الآتية . وهي : رئاسة السن والرئاسة النهائية وانتخاب الموظفين ، وتحقيق صحة الانتخابات والاستقالة من النيابة ، واللجان واعمالها ، ونظام الجلسات ، والمشروعات والاقتراحات القانونية ، والاسئلة والاستجوابات ، واحوال استعجال النظر ، والعرائض ، والاجازات ، والمحافظة على النظام والامن في المجلس ، واحكام متنوعة .
وان النظام الداخلي ، وان لم يكن قانوناً بالمعنى العادي ، إلا انه

(١) نشر في العدد ٢٣٤٧ من الجريدة الرسمية ، بتاريخ ٢٣ أيار سنة ١٩٣٠ .

مازم لجميع نواب المجلس الذي اقره صراحة او ضمناً . وهو متمم للاحكام الدستورية في المسائل المهمة العديدة التي يبحث فيها ١ .

عمدة المجلس

حين افتتاح الجلسة الأولى بعد تجديد انتخاب مجلس النواب ، وحين افتتاح دورة تشرين الأول العادية من كل عام ، يجتمع المجلس برئاسة اكبر اعضائه الحاضرين سنأ . ويقوم العضوان الأصغر سنأ من الحاضرين بوظيفة اميني سر .

ويفتتح الرئيس الموقت الجلسة الأولى . ويبادر المجلس الى انتخاب عمدة المجلس الدائمة ، المؤلفة من رئيس ، ونائب رئيس ، واميني سر . وتقوم هذه العمدة بوظائفها خلال المدة التي تمر بين انتخابها وبين افتتاح دورة تشرين الاول العادية . وتظل قائمة بهذه الوظائف ، حتى اعلان انتخاب عمدة جديدة بدلاً منها .

ويجري انتخاب الرئيس ونائب الرئيس ، كل على حدة . وينتخب امينا السر في ورقة واحدة . ويجري ذلك جميعاً بطريقة الاقتراع السري ، وبالعالية المطلقة من اصوات المقترعين الحاضرين في دورتي الاقتراع الاولى والثانية . اما في الدورة الثالثة ، فتبنى النتيجة على العالية النسبية . واذا تساوت الاصوات ، فاكبر المرشحين سنأ يعدّ منتخباً ٢ .

واذا خلا مقعد الرئاسة بالاستقالة او بالوفاة او لاي سبب آخر ، وجب على المجلس انتخاب الخلف في اول جلسة يعقدها في دورة عادية او غير عادية .

ومتى تم تشكيل عمدة المجلس ، تتخلى هيئة المكتب الموقت عن

(١) دوغي ، ج ٤ ص ٢٧٠ وما بعدها .

(٢) المادة ٤٤ من الدستور ، والمواد ١ - ٧ من النظام الداخلي . العالية المطلقة معناها العالية التي تزيد على نصف عدد المقترعين بصوت واحد على الاقل . اما العالية النسبية ، فتعني العدد الاكبر الذي يحوزه احد المرشحين بالنسبة الى الباقيين ، ولو كان هذا العدد اقل من نصف المقترعين .

مراكزها ، ويبلغ الرئيس النتيجة الى رئيس الحكومة .

تحقيق صحة الانتخاب

وأينا في فصل سابق كيف يحصل فرز الاصوات وتحقيقها ، وكيف تعلن لجنة تقييد الاسماء الانتخابية نتيجة الانتخاب . ولكن اعلان هذه النتيجة لا يكفي لاعتبار الانتخاب صحيحاً نهائياً .

ولقد نص الدستور على ان « للنواب وحدهم الحق بالفصل في صحة نيابتهم ، ولا يجوز ابطال انتخاب نائب ما الا بغالبية الثلثين من مجموع الاعضاء » (المادة ٣٠) . ولا شك في ان هذا الحق من المبادئ الاساسية في الحكم الديموقراطي . وهو ، وان كان فيه بعض التعدي من قبل السلطة التشريعية على اختصاص السلطة القضائية ، الا انه من الضمانات الموضوعية لاجل منع تدخل السلطة التنفيذية في انتخاب نواب الامة .

غير ان لهذا الحق سيئاته ايضاً . فقد يحشى ان تطغى العاطفة الحزبية على المجلس ، فتؤثر في نزاهة حكمه في صحة الانتخاب ، لاسيما انتخاب نواب المعارضة . ويصبح هذا الخطر كبيراً جداً اذا كان النواب من مرشحي الحكومة ، او اذا كان انتخاب الغالبية منهم قد جرى بصورة غير صحيحة^١ .

وقد عين النظام الداخلي لمجلس النواب^٢ الاجراءات التي يجب اتباعها في تحقيق صحة انتخاب اعضائه . فالمجلس ، فور الانتهاء من انتخاب عمدة المجلس ، ينتخب لجنة ، تعرف احياناً باسم لجنة الطعون . وهي تؤلف من خمسة اعضاء بحال الانتخابات العامة ، او من العدد الذي يراه المجلس لازماً بحال الانتخابات الفرعية . وينتخب اعضاء اللجنة بالاقتراع السري ، بطريقة القائمة ، وبالعالية النسبية .

وتقوم هذه اللجنة بتدقيق اعمال الانتخاب والاوراق التي تتعلق بها ، وتفحص الاعتراضات او الطعون المرسلة الى المجلس لتحقيق صحة نيابة

(١) كمثل ما حصل في انتخابات لبنان في ٢٥ ايار سنة ١٩٤٧

(٢) في المادة ٨ وما بعدها .

الاعضاء . وللجنة ان تسمع الى من تشاء ، وان تجري كل تحقيق آخر تراه لازماً لكشف الحقيقة . ولكل من اعضاء المجلس ان يحضر جلسة اللجنة عند نظرها في صحة انتخابه ، وان يبدي ملاحظاته ودفاعه ، شرط ان ينسحب عند التصويت .

وتقدم الاعتراضات الى اللجنة بواسطة رئاسة المجلس . واذا كان لاحد اصحاب العلاقة اوراق ثبوتية بخصوص الانتخابات ، وجب على اللجنة ان تؤجل قرارها بشأن الانتخاب المعترض عليه مدة لا تتجاوز الايام الثمانية . وعلى اللجنة ان تقدم تقريرها بخلال اسبوع من تاريخ احالة المحاضر اليها ، الا اذا قررت التأجيل للاطلاع على الاوراق الثبوتية . واذا لم تفعل ، جاز للمجلس ان يمدد المهلة ، او ان يعين لجنة اخرى . واذا تضمن تقرير اللجنة طلب الغاء انتخاب احد الاعضاء ، كان لهذا ان يطلب من المجلس تأجيل النظر والمناقشة في ذلك الى الجلسة التالية .

وللمجلس النواب الحق المطلق بالفصل في صحة انتخاب اعضائه . وهو غير مقيد مطلقاً بشيء خارج عن القرار الذي يصدره بهيئته العمومية . وللعضو الذي لم يصدق انتخابه بعد ، ان يحضر جلسات المجلس ، وان يشترك في جميع المناقشات ولو تعلقت بانتخابه هو ، وان يشترك في التصويت بشأن صحة نيابة غيره والاقتراحات المقدمة من الحكومة ، وغيرها من المسائل جميعاً ، ما عدا التصويت على صحة نيابته هو او على تأجيل المجلس التصديق على انتخابه . وبكل حال ، ليس له ان يقدم اي اقتراح قانوني قبل تصديق انتخابه .

ولا تعتبر النيابة باطلة الا بقرار يصدره المجلس بغالبية ثلثي الاصوات من مجموع الاعضاء المنتخبين . ومتى قرر المجلس صحة الانتخاب ، يعلن الرئيس افراديا اسماء الاعضاء المنتخبين فيه .

لجان المجلس

يتألف مجلس النواب من عدد كبير من الاعضاء . ويختلف هؤلاء فيما

بينهم اختلافاً بيناً ، في الخبرة والمعلومات والاختصاص والكفاءة .
لذلك ، كان من الصعب على المجلس بمجموعه ان يقوم باعماله قياماً حسناً
وعملياً . فاقضى الامر ان يعين المجلس من بين اعضائه عدداً من اللجان ،
تقوم كل منها بدرس المشاريع والمسائل الداخلة في اختصاصها ، وتقدم
بشأنها تقريراً الى المجلس ، ليكون اساساً للمناقشة . فلذا ، نص النظام الداخلي
لمجلس النواب ١ على ضرورة انتخاب هذه اللجان وعلى تنظيم اعمالها .
ونحن نوجز ههنا ما جاء فيه بهذا الشأن ، على ضوء التعامل البرلماني في لبنان .
ففي الاجتماع الاول الذي يلي الانتهاء من تمحيص الانتخابات ، وفي
بدا انعقاد الدور العادي الذي يبدأ يوم الثلاثاء اللاحق للخامس عشر من
آذار من كل عام ، ينقسم المجلس بلا تأجيل الى ثنائي لجان اصلية . وهي
لجنة المالية ، ولجنة الادارة والعدلية ، ولجنة الاشغال والصحة والاسعاف العام ،
ولجنة الشؤون الخارجية ، ولجنة الصناعة والسياحة والاصطياف ، ولجنة
التربية الوطنية والفنون الجميلة ، ولجنة التجارة والزراعة والتموين ، ولجنة
العرائض والاقتراحات . فاعضاء اللجنة الاولى ستة عشر ، واعضاء كل من
الثانية والثالثة احد عشر ، واعضاء الرابعة ثمانية ، واعضاء كل من اللجان
الباقية سبعة . وهذا الترتيب هو المعين في النظام الداخلي . ويجوز
للمجلس ان يعين لجاناً خاصة اخرى ، علاوة على اللجان الاصلية ، وذلك
حسب مقتضى الحال ٢ .

وكل لجنة تنتخب من بين اعضائها رئيساً وكتائباً . ولها ان تعين لجاناً
فرعية لدرس بعض المسائل المعينة . وتكون جلسات اللجان سرية ، وهي
تستوجب لصحتها حضور اكثر من نصف اعضائها . ولكل لجنة ان تعين
مقررأ ، يبين نتيجة اعمالها للمجلس ، ويدافع عن رأيا امامه . ولها ان

(١) المادة ١٦ وما بعدها .

(٢) اليوم يوجد تسع لجان ، هذه هي مع عدا اعضائها : المالية : ٢٠ ، الادارة والعدلية : ١٥ ،
الاشغال العامة : ١٥ ، الاقتصاد والزراعة : ١٥ ، التربية والصحة : ١١ ، الخارجية : ١٢ ، الشؤون
الاجتماعية : ١١ ، الدفاع الوطني : ٩ ، العرائض والاقتراحات : ٧ .

تطلب ، بواسطة رئيس المجلس ، من أية مصلحة كانت ، الاوراق او المعلومات او الايضاحات المختصة بالمشروعات المعروضة عليها . ولها ان تطلب ، بواسطة رئيس المجلس او مباشرة ، استدعاء الوزير ذي العلاقة او مقدم الاقتراح ، لاجل الاستيضاح الذي تراه لازماً . وللوزير ان ينيب عنه في ذلك احد كبار موظفي وزارته .

وتقدم كل لجنة تقريراً الى المجلس عن كل مشروع او اقتراح يحال اليها ، في مدة لا تتجاوز الشهر . وتبين في التقرير ملخص الاسباب التي بني عليها . ثم يطبع التقرير ونص المشروع او الاقتراح ، مع الاسباب الموجبة . ويوزع على اعضاء المجلس اللبناني ، قبل الجلسة التي ينظر فيها باربع وعشرين ساعة على الاقل .

علنية الجلسات

من المبادئ الدستورية الاساسية ان جلسات مجلس النواب علنية (المادة ٣٥) . ومعنى ذلك انه يجوز للصحف ان تنشر وقائع الجلسات ، ويجوز للصحفيين وغيرهم من افراد الشعب حضور جلسات المجلس ، وفاقاً للترتيبات الداخلية التي تعد لذلك . وهذا المبدأ من ضرورات السيادة الشعبية ، ومن الوسائل التي تسمح للجمهور الناخب بان يراقب اعمال ممثليه .

ولكن علنية المناقشات تضرّ احياناً بالمصلحة العامة ، اذا كانت المسألة تتعلق بأسرار الدولة الخاصة بالدفاع ، او بغير ذلك من الامور الحيوية . لذلك ، اجاز الدستور للمجلس ان يجتمع في جلسة سرية ، بناء على طلب الحكومة ، او خمسة من اعضائه . وله ان يقرر اعادة المناقشة في جلسة علنية في البحث نفسه (المادة ٣٥) . وقد فصل النظام الداخلي الاصول التي يجب اتباعها في الجلسات السرية (المادة ٨٦ - ٩٠) .

الجلسات وادارتها

اشترط الدستور اللبناني حتى يكون اجتماع مجلس النواب قانونياً ان تحضره

الأكثورية المطلقة من الاعضاء الذين يؤلفونه (المادة ٣٤) . وهذا يسمى بالنصاب القانوني ، أي العدد اللازم لصحة الاجتماع . ويكون هذا النصاب ثلثي الاعضاء في حال المناقشة في تعديل الدستور (المادة ٧٩) .
ولأجل الاستثبات من حضور النصاب ، أوجب النظام الداخلي (المادة ٤٨) ان توضع دفاتر حضور في غرفة رئاسة ديوان المجلس تحت تصرف الاعضاء ، قبل موعد افتتاح الجلسة بنصف ساعة ، فيوقع الاعضاء عليها متى حضروا . فاذا تبين ان العدد القانوني لم يكتمل ، فلرئيس ان يؤجل افتتاح الجلسة نصف ساعة . وان لم يكتمل بعد ذلك ، يؤجل الرئيس الجلسة الى موعد آخر .

واذا بلغ عدد الحاضرين النصاب القانوني ، فان رئيس المجلس يعلن افتتاح الجلسة ، ويأمر بتلاوة اسماء الغائبين ، وتسجيل استمائهم في محضر الجلسة ، ثم يتلى محضر الجلسة السابقة ، وبعد اعتماد المجلس عليه يوقعه رئيس الجلسة وامين السر . ولرئيس قبل التصديق على المحضر ان يعطي الكلام للنائب الذي يطلبه لتصحيح كلامه .

ولرئيس المجلس او لنائبه عند تغيبه سلطات واسعة . فهو الذي يفتتح الجلسات ، ويعين مواعيد الجلسات ١ التالية بعد موافقة المجلس او تفويضه . ويتولى بمقتضى الدستور المحافظة على نظام المجلس (المادة ٤٦) وعلى الامن فيه . فهو لذلك يلفت نظر النواب الى مراعاة النظام الداخلي ، ويتولى تطبيق الاحكام المتعلقة بالاذن بالكلام ، ومنعه ، وتوجيه الاسئلة ، واعلان ما يصدره المجلس من القرارات . وله حق تمثيل المجلس والتكلم باسمه ، وفاقاً لارادة المجلس . وهو الذي يدير الجلسات والمناقشات ، ويقوم بالاعمال الاخرى المتعلقة بكل هذه الامور . ولرئيس المجلس ان يشترك في التصويت . انما لا يجوز له الاشتراك في المناقشات . واذا اراد ذلك ، فعليه ان يتخلى مؤقتاً عن كرسي الرئاسة . لكن يحق له شرح التقرير او

(١) لا الدورات التي يعينها الدستور في العقود العادية ، والمرسوم في العقود غير العادية .

التعديل ، او ايضاح الرأي ، او المناقشة في النظام الداخلي ، او الادلاء
بخطاب شكر او وداع ، او ما شاكل ١ .

ويقوم امين سر المجلس بكتابة محاضر الجلسات السرية ، وبمراقبة كتابة
غيرها من محاضر الجلسات . ويتولى ان امضاءها ، وقراءة ما يطلب منها
قراءته من المحاضر وغيرها من الاوراق ، وقيد اسماء طالبي الكلام ، وجمع
الاصوات وفرزها . واذا تغيب احدهما ، فللرئيس ان يدعو اصغر الاعضاء
الحاضرين سناً ليحل محله .

وقبل الشروع في الاعمال ، يعلم الرئيس المجلس بالمكتبات وتقارير اللجان
والاوراق ، التي وردت عليه ، والتي احالها الى الوزارات المختصة . وبعد
ذلك ينتقل المجلس الى جدول الاعمال .

وقد فصل النظام الداخلي الاصول التي يجب اتباعها في الكلام والمناقشات .
وخلصتها جميعاً ان رئيس المجلس هو الذي يأذن بالكلام ، ولكن لا
يجوز له ان يرفض الاذن لغير سبب قانوني . ويتبع الرئيس في ترتيب
المتكلمين القاعدة التالية . وهي ان الاذن يعطى اولاً للوزراء والمتكلمين
باسمهم من رؤساء الدوائر ، ولرؤساء اللجان والمقررين ، ثم الى طالبي
الاذن من النواب حسب الاسبقية في الطلب ، على ان يعطى بالتداول
لاول من طلبه من مؤيدي الاقتراح ، فلاول طالب من مقترحي تعديله ،
ثم لاول المعارضين فيه (المادة ٦٢) . ومعنى ذلك ان ترتيب الكلام
يكون اولاً للوزراء ومن أُلحق بهم ، ثم يكون للنواب حسب الاسبقية
بالطلب في تأييد الاقتراح ، ففي التعديل ، ثم في المعارضة . وهذا ، كما
نرى ، ضروري لاجل تنظيم المناقشة ومنع الفوضى فيها .

ويجوز ان يطرح على المجلس طلب قفل المناقشة في موضوع ، اذا تكلم
فيه اثنان على الاقل ، وكانا متعارضين الرأي . ولكن لا يجوز للرئاسة
ان تعلن قفل المناقشة بوجه احد الوزراء او مندوبي الحكومة . وعلى كل ،

(١) المواد ٤٣ - ٤٤ من النظام الداخلي .

فان طلبات التأجيل مقدمة في العرض على طلب قفل المناقشة . وكذلك ،
يفضل على مناقشات الموضوع الاصلي طلب الاولوية في الكلام ، وطلب
الرجوع الى النظام (المادة ٧٥) .

وللرئيس ان ينبه المتكلم الى الرجوع الى الموضوع المبحوث فيه ، اذا
خرج عنه . اما اذا استمر على المخالفة ، رغم تنبيهه مرتين ، كان للرئيس
ان يطلب من المجلس منع المتكلم من الكلام ، وان يتخذ قراراً في ذلك
بدون مناقشة . وللرئيس ان يمنع الخطباء عن الكلام بلا قرار من المجلس
اذا تكلموا في بعض الامور المعينة ، او في مس عواطف اللجان او احد
الاحزاب او الاديان المعترف بها ، او في التعرض لحياة احد الاشخاص
اخصوية او لبرقية او اوراق ليست للمتكلم ، او في التعليق على حكم
محكمة عند المناقشة بصحة الانتخابات ، او في ذكر اسم رئيس الجمهورية في
مناقشات المجلس او ذكر مسؤوليته الا فيما نص عليه الدستور ، او في
ذكر هيئة رسمية غير مسؤولة امام المجلس بمقتضى القانون الاساسي (المادة
٤٥) .

ومن قواعد الجلسات انه لا تسوغ مقاطعة المتكلم ، ولا الخوض في
الشخصيات ، ولا اسناد امور سائنة الى آخر عن سوء قصد ، ولا المظاهرة
بما يخل بنظام المجلس .

وقد نص النظام الداخلي على العقوبات التي يجوز تنفيذها بحق اعضاء
مجلس النواب^١ . فللرئيس ان ينبه النائب الى الرجوع للنظام ، وان يكرر
التنبيه مع التسجيل . والمجلس ان يقرر اللوم المجرد ، او اللوم مع
الايحراج مؤقتاً من الجلسة . وهذه العقوبة الاخيرة تستوجب حرمان العضو
من دخول دار المجلس مدة خمسة عشر يوماً ، وحسم تعويضه المالي عن
شهر واحد ، وطبع مائة نسخة من القرار وتوزيعها في منطقة النائب
الانتخابية . وهي عقوبة قاسية لا يتخذها المجلس الا ضد النائب الذي
يعارض عقوبة اللوم المجرد ، او يعاقب بها مرتين في جلسة واحدة ، او

(١) المواد ٩٤ وما بعدها .

إذا ارتكب النائب بعض المخالفات الخطرة ، لتحريض في جلسة عمومية على الفتنة الاهلية او اهانة المجلس او الحكومة او رئيس الجمهورية . وكذلك عين النظام الداخلي عقوبة التغيب عن حضور جلسات المجلس او اللجان بدون عذر (المادتان ١٠٧ و ١٠٨) .

وإذا كان الاخلال بالنظام شديداً ، بحيث لا تمكن معه متابعة المناقشات كان للرئيس ان يوقف الجلسة ساعة . وإذا استمر الاخلال بعد ذلك ، فلرئيس ان يؤجل انعقاد الجلسة الى موعد آخر .

التصويت

من قواعد الدستور اللبناني ، التي مرت معنا سابقاً ، انه ليس لاعضاء المجلس حق الاقتراع ما لم يكونوا حاضرين في الجلسة ، وانه لا يجوز التصويت بالوكالة (المادة ٤٥) .

ويجري الاقتراع والتصويت في مجلس النواب عند انتهاء المناقشات ، اذ لا يجوز للمجلس ان يصوت على مسألة لم يتناقش فيها ، ولا ان يتروك مسألة عرضت للمناقشة دون ان يتخذ قراراً بشأنها ^١ .

وتتخذ قرارات المجلس بغالبية الاصوات المطلقة ، اي باكثرية الاعضاء الحاضرين . وإذا تعادلت الاصوات ، سقط المشروع المطروح للمناقشة . هذا هو المبدأ الدستوري (المادة ٣٤) . ولكن لهذا المبدأ مستثنيات تجب فيها غالبية معينة . مثاله تشترط غالبية الثلثين من مجموع الاعضاء لابطال انتخاب النائب (المادة ٣٠) ، او لاسقاطه من النيابة بسبب فقدانه الاهلية النيابية ^٢ ، او لاتهم احد الوزراء او رئيس الجمهورية بالخيانة العظمى او بخرق الدستور ، او لاقتراح تعديل الدستور ، او لاقرار هذا التعديل ^٣ . وكذلك ، يشترط الدستور غالبية الثلثين في

(١) المادة ٦٦ من النظام الداخلي .

(٢) المادة ١٤ من النظام المذكور .

(٣) المواد ٦٠ و ٧٠ و ٧٧ و ٧٩ من الدستور .

الجلسة الاولى لانتخاب رئيس الجمهورية (المادة ٤٩) .

اما طريقة الاقتراع ، فقد نص عليها الدستور وفصلها النظام الداخلي .
فبمنص الدستور « تعطى الآراء بالتصويت الشفوي ، او بطريق القيام
والجلوس ، الا في الحالة التي يراد فيها الانتخاب ، فتعطى الآراء بطريقة
الاقتراع السري . اما فيما يختص بالقوانين عموماً ، او بالاقتراع على
مسألة الثقة ، فان الآراء تعطى دائماً بالمناداة على الاعضاء باسمائهم وبصوت
عال » (المادة ٣٦) .

فاذن ، توجد اربع طرق للتصويت بمقتضى الدستور ، وهي التصويت
الشفوي ، والقيام والجلوس ، والاقتراع السري ، والمناداة على الاعضاء
بالاسماء . وقد زاد عليها النظام الداخلي طريقة اخرى ، هي طريقة رفع
الايدي . فالأقتراع السري واجب في الانتخابات جميعاً ، سواء اكانت في
المجلس ام في احدى لجانه ١ . وقد رأينا سابقاً ان انتخاب النواب يجري
ايضاً بالاقتراع السري ، وذلك تأمينا لاستقلال الناخب في ابداء رأيه .
اما التصويت بالمناداة على الاعضاء باسمائهم ، وبصوت عال ، فقد اوجبه
الدستور في الاقتراع على مسألة الثقة والقوانين عموماً . واوجبه النظام
الداخلي ايضاً في بعض الاحوال ، واهما عند الشك في نتيجة اخذ الآراء
بالتصويت الشفوي ، او اذا حصل هذا الشك للمرة الثانية بطريقة القيام او
الجلوس او رفع الايدي ، او اذا طلب ذلك عشرة اعضاء على الاقل
بكتاب يقدمونه الى رئيس المجلس قبل مباشرة اخذ الرأي او بعد وقوع
الشك في النتيجة للمرة الاولى (المادة ١١٢) .

وقد فصل النظام الداخلي ان التصويت بالمناداة بالاسم يكون باحدى
طريقتين . احدهما ان ينادي امين السر على كل نائب باسمه ، فيجيبه
النائب علناً وبصوت عال برأيه ، فيقيد في محضر الجلسة من قبل الكاتب
الموظف . والثانية ان يطوف المباشر على النواب ، وهم جلوس في مقاعدهم
بصندوق الاقتراع ، فيلقي النائب فيها ورقة مكتوباً عليها اسمه ، على ان
(١) المادة ١١٥ من النظام الداخلي .

تكون الورقة بيضاء بحال القبول وحمرء بحال الرفض . وبنهاية الاقتراع ،
يقرأ الكاتب الاوراق علناً ، وتسجل في محضر الجلسة ، ثم تدرج ايضاً في
الجريدة الرسمية (المادة ١١٣) .

ويعطى الرأي في التصويت مجرداً عن الاسباب . اما الامتناع عن
التصويت ، فيجب اسناده الى سبب خاص يبيده النائب الممتنع بعد الفراغ
من جمع الاصوات وقبل اعلان النتيجة ، ما عدا رئيس المجلس فانه يعفى
من بيان سبب امتناعه . ويعود امر تعيين نتيجة التصويت والحكم بصحتها
الى الرئيس واميني السر . وكذلك يعود امر اعلان النتيجة الى الرئيس
بقوله « المجلس قبل او المجلس لم يقبل » . ولا تعاد المناقشة في موضوع
اخذت الآراء فيه ، الا بقرار من المجلس . ولا يجوز للمجلس ان يرجع
عن قرار سابق ختمت الجلسة التي اعطي فيها ذلك القرار قبل مرور ستة
اشهر عليه ، الا بطلب يوقعه خمسة وعشرون نائباً على الاقل .

(٢) المواد ٤٣ و ٩١ و ٩٢ و ١١٢ و ١١٦ من النظام المذكور .

الفصل الخامس

وظائف مجلس النواب

الوضع السامي للمجلس

لمجلس النواب وضع سياسي ووضع قانوني . فالوضع السياسي هو ان المجلس يمثل للشعب ولسيادة الشعب . وانه بهذا الوصف مسؤول تجاهه عن اعماله . وهكذا يكون للناخبين حق الاشراف على اعمال المنتخبين . فيحاسبونهم بالطرق المعتادة في مجالسهم ، وصحفهم ، وبوجه خاص في مناطقهم الانتخابية ، عندما يعودون اليهم وقت تجديد الانتخابات .

ويسعى المجلس من هذه الناحية لان يعبر عن رغبات الشعب تعبيراً حقيقياً ، وان يحقق هذه الرغبات المشروعة ، سواء في حدود اختصاصه ام بمناسبة تعامله مع الحكومة . ولا يكتفي المجلس بذلك احياناً ، بل عليه ايضاً واجب التوجيه والارشاد نحو الشعب . فيكون المجلس بمنزلة الندوة التي تثار فيها امور الدولة المهمة ، وتعطى المعلومات الصحيحة عن سير المصالح العامة الحيوية^١ .

وللشعب في بعض البلاد ، كما رأينا في سويسرا مثلاً ، حق الاشتراك في اعمال التشريع ، سواء باقتراح القوانين او بالموافقة عليها بما يسمونه الاستفتاء الشعبي . ولكن هذا الحق غير معترف به في جميع البلاد . ففي لبنان مثلاً ، ليس للشعب ، قانوناً ، ان يشترك في امور التشريع مباشرة . ولكنه ، وان لم يكن له هذا الحق قانوناً ، فهو من الناحية السياسية يملك هذا الحق عن طريق التأثير على ممثليه .

(١) انظر بايجيهوت ، الدستور الانكليزي ، ص ١٣٠ وما بعدها .

ومن متفرعات هذا الحق ومبدأ السيادة الشعبية ان لكل فرد من افراد الشعب ، او لاي فئة منهم ، حق تقديم العرائض الى المجلس النيابي مباشرة ، او عن طريق احد النواب . وقد نص الدستور اللبناني على انه « لا يجوز تقديم العرائض الى المجلس الا خطأ ، ولا يجوز تقديم العرائض بصورة شفهية او دفاعية » (المادة ٤٧) . ونص النظام الداخلي على شروط تقديم العرائض واصول تدقيقها (المادة ٢٠٠ وما بعدها) .

فالعريضة يجب ان تكون موقعة بامضاء مقدمها، مع بيان عنوانه ومحل اقامته، والا كان مصيرها الازالة . ويجب ان تقدم الى رئيس المجلس، وهو يحيلها الى لجنة العرائض . وهذه تدققها، وتعطي رأيا فيها، مع بيان ما يجب ارساله منها الى احد الوزراء، وما يجب ارساله الى احدى اللجان لتعلقه بمشروع او اقتراح محال اليها، وما ينبغي رفضه منها . واذا كانت العريضة تتضمن شكوى شخصية، ولم يكن المشتكي قد راجع الوزارة المختصة او لم يشك امره الى رئيس الوزارة المسؤول ، فان العريضة ترفض بتاتا . وتضع لجنة العرائض ، كل اسبوعين، جدولاً بنتيجة قراراتها . ويطبوع هذا الجدول، ويوزع على اعضاء المجلس . ثم يعرض على المجلس ، فيعطي قراره بشأنه . ثم يرسل الرئيس بياناً بما تم الى مقدم العريضة . وللمجلس ان يطلب من الوزراء اعطاء المعلومات عما يتم بشأن العرائض المرسلة اليهم بخلاف شهرين ، الا اذا عين المجلس مدة اقصر من ذلك .

الوضع القانوني للمجلس

علاوة على الوضع السياسي الذي شرحناه، فان لمجلس النواب وضعاً قانونياً دستورياً يحدد وظائفه واختصاصه وعلاقته بالسلطة التنفيذية .

وللمجلس النواب، الذي يتولى السلطة التشريعية دستورياً (المادة ١٦) ، وظيفة رئيسية، هي التشريع او سن القوانين . غير ان مبدأ تقسيم السلطات غير متبع بصورة صارمة في النظام البرلماني، بل ان السلطات فيه تتوزع بصورة مرنة متوازنة، بحيث تتعاون السلطان التشريعية والتنفيذية، وتتداخل

كل منها في اختصاص الاخرى . لذلك ، نرى من جهة ان السلطة التنفيذية بعض الاختصاص في امور التشريع ، كحق اقتراح القوانين وطلب اعادة النظر فيها ، وتأجيل المجلس وما اشبه . ونرى كذلك من جهة اخرى ان السلطة التشريعية بعض الوظائف المنفرعة عن السلطة التنفيذية ، وبعض الاشراف والمراقبة على اعمال هذه السلطة . ونحن نشرح فيما يلي وظيفة المجلس الرئيسية ، اي سن القوانين ، ثم نتبعها بالوظائف الاخرى المختلفة .

سن القوانين

القانون بمعناه العام هو كل قاعدة عامة الزامية تصدرها السلطة التشريعية لاجل تحديد نتائج المعاملات المدنية المتبادلة بين الناس . ويكون القانون عاماً ولمدة غير محدودة مبدئياً . ولكن السلطة التشريعية تصدر احياناً بعض القرارات ، التي تكون خاصة لبعض الناس ، او تكون محدودة لمدة معينة . فهذه القرارات ، وان كانت في جوهرها لا تعد من فئة القوانين ، الا انها تتخذ شكل القانون ، وتعتبر كذلك من حيث الاجراءات . وسنرى بعض الامثلة عن ذلك عندما نتكلم عن وظائف مجلس النواب الادارية او الخارجية او غيرها .

ولقد رأينا في باب سابق اختصاص مجلس النواب في مسألة تعديل الدستور ، ورأينا ان ذلك يتطلب اصولاً خاصة وغالبية خاصة . فلن نعود الى تكرارها ، بل نكتفي هنا ببيان الاجراءات المتعلقة بالتشريع العادي . وهذه الاجراءات تنقسم الى مراحل متعددة ، هي حق الاقتراح ، والتدقيق امام اللجنة المختصة ، والمناقشة امام المجلس ، والتصويت ، ثم نشر القانون واعلانه .

اولاً : حق اقتراح القوانين .

وهو يعود بمقتضى الدستور اللبناني الى كل من رئيس الجمهورية ومجلس النواب (المادة ١٨) . فاذا تقدم الاقتراح من جانب رئيس الجمهورية بواسطة الحكومة ، سمي الاقتراح مشروعاً^١ ، واذا تقدم من جانب

(١) بالفرنسية Projet .

احد اعضاء المجلس سمي اقتراحاً ١ . ففي الحالة الاولى ، بعد ان يقرر مجلس الوزراء الموافقة على المشروع ، يرفعه الى رئاسة الجمهورية ، فتصدر مرسوماً باحالته الى مجلس النواب . وفي الحالة الثانية ، يقدم الاقتراح احد النواب او بعضهم ، شرط ان لا يزيد عددهم على العشرة ، بشكل مواد مع مذكرة ايضاحية .

ثانياً : مرحلة اللجان .

اذا كان الاقتراح مقدماً كمشروع من جانب الحكومة ، فان رئيس مجلس النواب يحيله الى احدى اللجان الدائمة المختصة . اما اذا كان الاقتراح مقدماً من جانب احد النواب ، عرضه الرئيس على المجلس . فان تقرر عدم النظر فيه حفظ ، والا فانه يحال الى لجنة الاقتراحات ، التي تقدم تقريراً بشأن جواز النظر فيه او رفضه في خلال خمسة عشر يوماً . فاذا قرر المجلس جواز النظر فيه احاله عندئذ الى احدى اللجان الدائمة المختصة . وان اللجنة المختصة تدرس المشروع او الاقتراح المحال اليها ، ثم يضع مقررها تقريراً بشأنه .

ثالثاً : التعديلات .

كل اقتراح يرمي الى تعديل مادة معينة من مشروع او اقتراح يجب ان يقدم كتابة الى رئيس المجلس قبل طرح المشروع للمناقشة . فيحيله الرئيس الى اللجنة المختصة . اما طلبات التعديل المقدمة اثناء المناقشة ، فتحال الى اللجنة متى طلب مقررها ذلك في المناقشة الاولى ، او متى قرر المجلس ذلك في المناقشة الثانية .

رابعاً : المناقشة .

تبدأ المناقشة بتلاوة تقرير اللجنة ، ومواد المشروع او الاقتراح ، وتعديلاته ، ثم تحصل المناقشة في موضوعه اجمالاً . وبعد ذلك يستشير الرئيس المجلس في الانتقال الى المناقشة في المواد . فاذا رفض المجلس ،

(١) بالفرنسية Proposition .

سقط المشروع او الاقتراح . والا تبدأ المناقشة ، مادة مادة ، اصلاً وتعديلاً . ثم يؤخذ الرأي في اجراء مناقشة ثانية . فاذا رفضت ، عرض المشروع بجملة على المجلس ، واخذ الرأي فيه . واذا تقررت المناقشة الثانية ، فيحدد لها موعد لا يجاوز خمسة ايام ، وبحال المشروع او الاقتراح الى اللجنة . وتقتصر المناقشة الثانية على تلاوة نصوص المشروع او الاقتراح ، وما يتعلق بها من التعديلات . ثم يؤخذ الرأي فيها مادة فمادة اذا حصل فيها تعديل من قبل اللجنة ، ثم يؤخذ الرأي في المجموع . اما اذا لم تعدل المواد ، فيؤخذ الرأي في المجموع فقط . وان مبدأ المناقشة الثانية لا يطبق اذا كان الامر يتعلق بقانون مستعجل ، او مؤلف من مادة واحدة ، او يتعلق باحد قوانين المنافع العامة ، او بالموازنة ، او بفتح الاعتمادات الاضافية ، او بحسابات الادارة المالية ^١ . ويجوز للمجلس ، بكل حال ، ان يقرر اعادة المشروع او الاقتراح الى اللجنة ، لاجل اعادة النظر في الصياغة .

خامساً : التصويت .

لقد رأينا سابقاً كيف يجري التصويت ، وقلنا انه يجري على القوانين العادية بطريقة المناادة بالاسم . فاذا رفض المشروع المقدم من الحكومة ، فانه بمقتضى الدستور لا يطرح ثانية للبحث في العقد الذي رد فيه (المادة ٣٨) . اما اذا كان مقديماً من احد النواب ورفض المجلس النظر فيه فلا يجوز تقديمه ثانية الا بعد مرور ثلاثة اشهر . واذا رفض المجلس الموافقة عليه بعد ان تقرر النظر فيه ، فلا يقدم ثانية الا بعد مضي ستة اشهر . اما اذا قبل المشروع او الاقتراح ، فان رئيس الجمهورية ينشره ، على ما سنرى لاحقاً ^٢ .

سادساً : استعجال النظر .

اجاز النظام الداخلي ، عند تقديم اي اقتراح او مشروع ، ان يطلب مقدمه او اي نائب آخر الاستعجال في نظره . واشترط ان يقدم الطلب

(١) المادة ١٣٨ من النظام الداخلي .

(٢) المادة ١٥١ من النظام المذكور .

بذلك الى رئيس مجلس النواب بصورة خطية وان يشفع هذا الطلب ببيان لاسباب المبررة له . فيعرض الرئيس الطلب على المجلس . فاذا وافق على الاستعجال ، احاله الرئيس الى اللجنة للنظر فيه قبل سواه من الاعمال . وان قرار اللجنة بشأنه يطبع ويوزع على الاعضاء ، قبل اربع وعشرين ساعة على الاقل من المناقشة امام المجلس . وتجري المناقشة في الاقتراح و المشروع المستعجل قبل اي عمل آخر . ويحق لطلاب الاستعجال او لسواه من الاعضاء طلب الاستعجال المكرر ، بشرط ان لا يتجاوز مشروع القانون المادة الواحدة . والاستعجال المكرر معناه النظر في المشروع او الاقتراح حالاً من دون احواله على لجنة . وقد عين النظام الداخلي التفاصيل الاخرى لحالات الاستعجال (المواد ١٩١ - ١٩٩) .

وظائف المجلس المالية

لا ريب في ان الحكومة تحتاج الى نفقات لدفع رواتب موظفيها ، وللقيام بالمشاوير العامة ، وبالاعمال المتفرعة عن سلطاتها ووظائفها المختلفة . وان هذه النفقات تحصلها الحكومة بواسطة الضرائب وغيرها من الموارد العامة . فمن المسائل الحيوية الحساسة مسألة الضرائب ، التي يدفعها الشعب لسد نفقات الدولة . ومن الطبيعي في البلاد الديمقراطية ان يكون لممثلي الشعب الحق في تعيين الضرائب والنفقات بصورة معلومة محدودة ، ومن ثم الحق في ممارسة الرقابة الفعلية على السلطة التنفيذية من هذه الناحية . ولقد كانت مسألة الضرائب من الاسباب التاريخية لطلب الحكم التمثيلي حتي اصبح من قواعد النظام الديمقراطي ان التكليف بدفع الضرائب لا يكون الا بموافقة ممثلي الشعب ^١ .

ولقد اقر الدستور اللبناني على غرار الدساتير الغربية العصرية بعض القواعد الاساسية من هذه الناحية . وهي : -

(١) انظر كتاب تاسويل لانغريد (ص ٢٣٧ وما بعدها) ، وآنسون (ج ١ ص ٣٥٤ وما بعدها) .

اولاً : ان فرض الضرائب العامة او تعديلها او إلغائها لا يكون الا بقانون شامل يطبق في جميع الاراضي اللبنانية من دون استثناء . هذا ما اقره الدستور (المادتان ٨١ و ٨٢) . وقد ايده قانون المحاسبة الصادر في ١٦ كانون الثاني سنة ١٩٥١ ، فنص على انه « لا ضريبة مباشرة او غير مباشرة الا بنص تشريعي » (المادة ٢٥) ، وعلى ان كل شخص يقوم بدون نص تشريعي باقرار ضريبة او تعيين معدلاتها واعداد جداول بتحصيلها وقبضها يلاحق وفقاً للمادة ٣٦١ من قانون العقوبات .

ثانياً : لا يجوز عقد قرض عمومي ، ولا تعهد يترتب عليه اتفاق من مال الدولة ، الا بموجب قانون (المادة ٨٨) . ولكن اذا عقدت الحكومة ديناً بموجب الدستور او الانظمة المعمول بها في البلاد ، فلا يجوز لمجلس النواب ان يرفض الموافقة على الاعتماد المالي الموضوع لايفاء هذا الدين ^١ .

ثالثاً : لا يجوز منح اي التزام ، او امتياز لاستغلال مورد من موارد ثروة البلاد الطبيعية ، او في مصلحة ذات منفعة عامة ، او اي احتكار ، الا بموجب قانون والى زمن محدود ^٢ .

رابعاً : ان نفقات الدولة ووارداتها السنوية تعرض على المجلس فيصدق عليها بما يسمونه قانون الموازنة .

وان مشروع الموازنة تهيئه الحكومة في صيف كل سنة . وهو مؤلف من قسمين كبيرين : قسم الواردات ، وقسم النفقات او الاعتمادات . وكل قسم يحتوي على عدة ابواب . فاهم ابواب قسم الواردات هي : الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة لها ، والضرائب والواردات غير المباشرة ، وحاصلات املاك الدولة ، وواردات مصالح الاستثمار ، وواردات وابواب اخرى متنوعة . واهم ابواب قسم النفقات او لاعتمادات هي : رئاسة الجمهورية ،

(١) المادة ١٥٨ من النظام الداخلي.

(٢) المادة ٨٩ من الدستور ، والمادة ١٥ من القرار ١٤٤ ، والقرار ٢٥١١ الصادر في

٢٠ آذار ١٩٢٤ .

ومجلس النواب ، ورئاسة الوزراء ، وكل من الوزارات المختلفة ، يضاف إليها باب الديون الواجبة الاداء ، وباب الاحتياطي للنفقات غير المنظورة ، وباب نفقات السنين السابقة .

وعلى الحكومة بمقتضى الدستور ان تقدم ، في بدء عقد تشريع الاول من كل سنة ، مشروع الموازنة عن السنة القادمة . وعلى مجلس النواب ان يخصص جلسات هذا العقد بالبحث في الموازنة ، والتصويت عليها قبل اي عمل آخر (المادتان ٣٢ و ٨٣) .

وان مشروع الموازنة تدرسه لجنة الموازنة ، وتضع تقريرها بشأنه . وان كل تعديل او مادة اضافية تتعلق بزيادة النفقات ، او بتنزيل الواردات ، او بفتح اعتماد اضافي ، لا يجوز تقديمه الا بعد مرور خمسة ايام من تقديم لجنة الموازنة تقريرها على النص المتعلق به الطلب . وان كل طلب يتعلق بزيادة الرواتب ، او باعطاء مكافآت او اكراميات ، او بايجاد وظائف جديدة او بالغاء شيء منها ، لا يجوز تقديمه الا بشكل اقتراح قانوني ، او مادة اضافية على القانون موضوع البحث . ولا تجوز المناقشة في اي تعديل كان ما لم تكن اسبابه واضحة وما لم تؤيده لجنة الموازنة ١ .

اما اثناء المناقشة بالموازنة او بمشاريع الاعتمادات الاضافية او الاستثنائية ، فلا يجوز للمجلس ان يزيد الاعتمادات المقترحة ، لا بصورة التعديل ، ولا بطريقة الاقتراح . غير انه يمكنه بعد الانتهاء من تلك المناقشة ان يقرر بطريقة الاقتراح قوانين من شأنها احداث نفقات جديدة . ويقصد بالاعتماد الاضافي الاعتماد الذي تستلزمه نفقات اضافية فوق النفقات المقدرة لبعض الاعمال المعينة في الموازنة . اما الاعتماد الاستثنائي ، فهو الذي تستوجبه اعمال جديدة او حاجات جديدة غير مذكورة في الموازنة ٢ .

(١) المواد ١٣٥ و ١٥٢ - ١٥٤ من النظام الداخلي .

(٢) المادة ٨٤ من الدستور اللبناني ، وكتاب التشريع المالي الفرنسي تأليف اليكس (باريس ١٩٣١ ، ص ٢٤١) .

والمناقشة في الموازنة قواعد خاصة عينها النظام الداخلي . فبخصوص حق الكلام ، ليس للعضو ان يتكلم سوى مرتين في موضوع واحد من الفصل المعروض ، شرط ان لا يتجاوز الكلام في كل مرة خمس عشرة دقيقة . ونص النظام ايضاً على القواعد المتعلقة بأولوية النظر في طلبات التعديل المختلفة (المواد ١٥٥ - ١٦٣) . ونص كذلك على انه لا تجوز المناقشة الا مرة واحدة في موضوعات الموازنة ، وقطع الحساب النهائي ، وفتح الاعتمادات الاضافية (المادة ١٣٨) . اما الاقتراع على الموازنة فيجري بنداً بنداً^١ . وسبب ذلك ضرورة التعجيل في انجاز الموازنة ، التي هي من الامور الحيوية لاجل تسيير اداة الحكم وفروعها المختلفة .

خامساً : نص الدستور اللبناني ايضاً على انه لا يجوز فتح أي اعتماد استثنائي او اضافي الا بقانون خاص (المادة ٨٥) . وعلى ذلك نص ايضاً قانون المحاسبة ، ونص على انه لا يجوز نقل اي اعتماد في الموازنة من بند الى بند الا بقانون (المادتان ٣٤ و ٣٥) . وهذا بلا ريب من متفرعات المبدأ السابق .

ولكن نص الدستور ايضاً على انه : « اذا دعت ظروف طارئة لنفقات مستعجلة ، فيمكن ورئيس الجمهورية ان يتخذ مرسوماً بموافقة مجلس الوزراء قاضياً بفتح اعتمادات استثنائية او اضافية ، وان ينقل اعتمادات في الموازنة على ان لا تتجاوز هذه الاعتمادات الا ١٥٠٠٠ ليرة بالبند الواحد^٢ . ويجب ان تعرض هذه التدابير على موافقة المجلس في اول عقد يلتم فيه بعد ذلك » (المادة ٨٥) .

سادساً : اتخذ الدستور ايضاً تدابير خاصة لتأمين انجاز الموازنة . فنص على انه : « اذا لم يبت مجلس النواب نهائياً في شأن مشروع الموازنة قبل الانتهاء من العقد المعين لدرسه ، فريثس الجمهورية يدعو المجلس فوراً لدورة استثنائية تستمر لغاية كانون الثاني لمتابعة درس الموازنة . واذا انقضت

(١) المادة ٨٣ من الدستور ، والمادة ١٢٥ من النظام الداخلي .
(٢) كان المبلغ ١٥٠٠ ل.ل . في النص القديم قبل تعديله بقانون ٢١ كانون الثاني سنة ١٩٤٧

الدورة الاستثنائية هذه ولم يبت نهائياً في مشروع الموازنة ، فارتسب
الجمهورية ان يضع مرسوماً بموافقة مجلس الوزراء يجعل بموجبه
المشروع المذكور بالشكل الذي تقدم به الى المجلس مرعياً ومعمولاً به .
على انه لا يجوز لرئيس الجمهورية ان يستعمل هذا الحق ، الا اذا كان
مشروع الموازنة قد طرح على المجلس قبل بداية عقده بخمسة عشر يوماً
على الاقل .. » (المادة ٨٦) . ونحن نرى ان السبب الذي يبرر هذا التدبير
هو المصلحة العامة ، التي تقضي بالتعجيل . وهو ايضا النظام البرلماني الذي
يجعل لكل من السلطين التشريعية والتنفيذية نوعاً من الرقابة المتبادلة
فيما بينهما .

وعلى كل حال ، فاذا تأخر تصديق الموازنة ، فانه يجب اثناء مدة
الدورة الاستثنائية تطبيق القاعدة الاثني عشرية . ومعناها انه تطبق الموازنة
السابقة موقتاً على اساس جزء من اثني عشر لكل شهر ، وذلك بشأن
الاعتمادات والواردات ، مع اضافة الاعتمادات الاضافية الدائمة ، وحذف
ما اسقط من الاعتمادات الدائمة . وهذه القاعدة تطبق في لبنان بمقتضى نص
الدستور (المادة ٨٦) ، على حين انها تطبق في بعض البلاد بمقتضى قانون
خاص يصدر في كل مرة يراد تطبيقها .

سابعاً : ان حسابات الادارة المالية النهاية لكل سنة يجب ان تعرض
على المجلس ليوافق عليها بقانون خاص ، وذلك قبل نشر موازنة السنة
الثانية التي تلي تلك السنة ١ . وكذلك يوجد في بعض البلاد ديوان خاص
للمحاسبات تكون له صفة الاستقلال عن الادارة المالية ويختص بالاشراف
على محاسبة الدولة العامة وعلى طرق تنفيذ الموازنة والقوانين المالية بوجه
عام . وقد نص الدستور اللبناني على انه سيوضع قانون خاص لتشكيل
ديوان المحاسبة (المادة ٨٧) . ولم يصدر هذا القانون الا مؤخراً بتاريخ
١٦ كانون الثاني سنة ١٩٥١ .

(١) المادة ٨٧ من الدستور ، والمادة ٥٣ من قانون المحاسبة .

وقد نص هذا القانون على تشكيل « ديوان للمحاسبة مهمته السهر على ادارة الاموال العامة ، وذلك بتدقيق وتحرير حسابات الدولة او البلدية والفصل بصحتها وقانونية معاملاتها ، ومراقبة الاعمال المتعلقة بتنفيذ الموازنة . ولهذا الديوان صفة المحكمة عندما يفصل بصحة حسابات المحاسبين وانطباقها على الانظمة والقوانين . وله صفة مجلس المراقبة عندما يراقب حسابات الامرين بالصرف والمصفين . وله ايضاً الصفة الاستشارية في امور بيع املاك الدولة وشراؤها وترك بقايا الضرائب المباشرة وعقد القروض ' . ويتألف المجلس من رئيس ومستشارين اصلين ومستشار ملازم ومحام عام . ويلحق به خمسة مراقبين ورئيس قلم وخمسة كتبة (المادة ٢٢٤) . ويرسل الديوان الى المجلس النيابي سنوياً بياناً بمطابقة الحساب القطعي العام ، وبيانات خاصة بمطابقة حسابات المصفين (المادة ٢٦٣) .

ثامناً : واخيراً لا بد من الاشارة الى انه من المبادئ المالية العامة ان مجلس النواب يعين النفقات وطرق صرفها بصورة واضحة علنية . ويستثنى من ذلك ما يسمونه بباب النفقات السرية ، التي يسمح المجلس بصرفها في اوجه معينة . واهمها ما يصرف في بعض الامور المتعلقة بالاستخبارات العدلية او السياسية . ومن المستحسن ان لا يساء استعمال هذه الطريقة ، لئلا تؤدي الى الرشوة وشراء المحاسيب والدعايات الحزبية والشخصية ، التي لا تليق بالحكم الديموقراطي الصحيح .

توقيف مفعول القوانين

بما ان سن القوانين يعود الى مجلس النواب ، كان من اللازم ان لا يعدل القانون او يلغى إلا بقانون آخر . وكان من اللازم ايضاً ان لا يجوز توقيف مفعول القانون الا بقانون ، كما هي الحال في العفو العام ، والاحكام العرفية .

فالعفو العام معناه اسقاط الصفة الجرمية عن بعض الافعال . وهذا

(١) المواد ٢٢٣ و ٢٤١ و ٢٥٩ و ٢٦٧ .

يستتبع سقوط دعوى الحق العام ، وسقوط العقوبات الاصلية والفرعية والاضافية ، التي كانت معينة للجرائم المعفاة . وهذا لا يكون الا بقانون من السلطة التشريعية ^١ . وهذا يختلف عن العفو الخاص الذي هو من اختصاص رئيس الجمهورية كما سنرى . وهذا العفو شخصي لا يسقط الا العقوبة الاصلية او قسماً منها ، دون باقي العقوبات ، ودون دعوى الحق العام وصفة الفعل الجرمية .

أما اعلان الاحكام العرفية او حالة الطوارئ ^٢ ، فمعناه توقيف مفعول القوانين المتعلقة بالحرية الشخصية ، وبجرمة المنزل ، واعطاء صلاحية المحافظة على الأمن الداخلي الى السلطات العسكرية ، مع حق فرض التكاليف العسكرية والعينية ^٣ ، واجراء التحريات في المنازل ليلاً نهاراً ، وحق ابعاد المشبوهين ، وحق مصادرة الاسلحة والذخائر ، ومنع الاجتماعات او النشرات الحثة بالامن . وهذا الاعلان يستوجب منطقياً صدور قانون خاص به ، لان نتيجته توقيف مفعول القوانين والحريات الاساسية .

أما في لبنان ، فان النص الذي لا يزال يطبق بهذا الخصوص هو قرار المفوض السامي الفرنسي رقم ٣٤ ل.ر. الصادر في ٨ شباط سنة ١٩٣٦ . فهذا النص اعطى المفوض السامي صلاحية اعلان حالة الطوارئ . وقد فسرت الحكومة اللبنانية بعد انتهاء الانتداب بانه يجعل هذا الحق من اختصاص السلطة التنفيذية . فقررت اعلان حالة الطوارئ بالمرسوم رقم ١١٧٧٠ الصادر في ١٣ ايار سنة ١٩٤٨ ، على حين ان هذا التفسير يبدو ضعيفاً . فحالة الطوارئ لا تجوز بحسب المبادئ الدستورية المطبقة في البلاد البرلمانية الا بمقتضى قانون . ثم ان المفوض السامي كان لا يملك السلطة التنفيذية فحسب بل كان يملك ايضاً السلطة التشريعية ، وكان يمكنه اعلان حالة الطوارئ .

(١) المادة ٥١ من الدستور ، والمادة ١٥٠ من قانون العقوبات ، والمادة ٤٣٧ من قانون اصول المحاكمات الجزائية .

(٢) «Etat de siège» . انظر دباسي (س ٢٨٣) ، ودغوي (ج ٤ ص ٤١٣) .

(٣) ومعناه حق مصادرة الاشخاص والاموال لمصلحة الجيش .

بوصفه صاحب السلطة التشريعية ، وبوصفه قادراً وحده على اعطاء الاوامر الى الجيش الذي كان تابعا لحكومة الانتداب في ذلك الحين .
اما اليوم ، فلا يجوز اعطاء هذه السلطة الى غير مجلس النواب .
وعلى كل ، لا بد من تعديل الدستور اللبناني من هذه الناحية والنص على ذلك صراحة .

الوظائف الخارجية

سنرى ان رئيس الجمهورية يتولى المفاوضة في عقد المعاهدات وبرايمها مع الدول الاخرى على ان يطلع مجلس النواب عليها حينما تمكنه من ذلك مصلحة البلاد . اما المعاهدات التي تتعلق بمالية الدولة ، والمعاهدات التجارية ، وسائر المعاهدات التي لا يجوز فسخها سنة بعد سنة ، فلا تعد مبرمة بموجب الدستور الا بعد موافقة المجلس عليها (المادة ٥٢) .

فاذن ، ان المعاهدات المهمة ، التي تتعلق بمالية الدولة او بتجارتهـا، او التي تكون لمدة تزيد على السنة يستوجب ابرايمها موافقة السلطة التشريعية ، لما فيها من تأثير في ثروة البلاد وماليتها وكرامتها .

وبما ان حق المفاوضة في المعاهدات جميعا هو للسلطة التنفيذية ، فان حق السلطة التشريعية بخصوص المعاهدات التي تستوجب موافقتها ينحصر بقبول المعاهدة ، او رفضها ، او تأجيل النظر فيها فقط . ومن ثم لايجوز لمجلس النواب عندما يرده مشروع قانون بطلب التصديق على معاهدة ما ان يقبل اي طلب تعديل بشأن نصوصها ، ولا ان يتناقش او يصوت على موادها افراديا . بل عليه ان يتناقش ويصوت على مسألة الموافقة او عدمها ^١ .

وقد خولت السلطة التشريعية في بعض البلاد حق التنازل عن قسم من اراضيها . ولكن الدستور اللبناني نص على انه : « لا يجوز التخلي

(١) المادة ١٤٤ من النظام الداخلي .

عن احد اقسام الاراضي اللبنانية او التنازل عنه » (المادة الثانية) .
ومعنى ذلك انه يجب لمثل هذا التنازل تعديل الدستور نفسه بالشروط التي
اوضحناها في غير هذا الموضع .

اما حق اعلان الحرب، فهو من صلاحية السلطة التنفيذية وحدها في
بعض البلاد كأنككترا مثلا، او من صلاحية السلطة التشريعية وحدها كما
في سوريا^١ وفرنسا والولايات المتحدة الاميركية. اما في لبنان، فان
الدستور لم ينص على شيء من ذلك. وسببه ان الدستور وضع في عهد الانتداب،
ولم يكن من حاجة الى ذكر الحرب آنئذ، اذ كان لبنان ممثلا من الناحية
الخارجية بالسلطة المنتدبة. والمعقول المفهوم من روح الدستور والمبادئ
الدستورية العامة ان اعلان الحرب لا يمكن ان يكون الا بموافقة السلطة
التشريعية، بالنظر الى النتائج التي يجريها على البلاد، من حيث التجنيد
الاجباري والنفقات، والاحكام العرفية، والخطر على سلامة البلاد، واهاليها
واراضيها. ولكن للسلطة التنفيذية، لابل من واجبها، ان تباشر الحرب
الدفاعية بحالة الاعتداء، على الوطن بالنظر للضرورة وللعجلة^٢.

الوظائف الادارية

لمجلس النواب بعض الصلاحيات الادارية. واهمها ما نصت عليه المادة
الثالثة من الدستور. وهو انه « لا يجوز تعديل حدود المناطق الادارية
الا بموجب قانون » . وسبب ذلك ان تقسيم المناطق الادارية هو اساس
التنظيم الاداري، فلا يجوز للسلطة التنفيذية ان تنفرد باجرائه بمعزل عن
رأي ممثلي الشعب.

علاقة المجلس بالسلطة التنفيذية

من الامور الظاهرة في النظام البرلماني توازن السلطتين التنفيذية

(١) في دستورها الجديد، المادة ٨٢ .

(٢) انظر تشالمرز واسكويت (ص ١٦٠) ، وبرابيس (المختصر، ص ١٧ و ٣٨) ، واسمان

(ج ٢ ص ٢١١) .

والتشريعية ، وتداخل كل منها في اختصاص الاخرى . فمن الوظائف التي يمارسها مجلس النواب ، والتي لها علاقة بالسلطة التنفيذية ، انتخاب رئيس الجمهورية ، ومراقبة الوزارة بطريق جان التحقيق ، والاسئلة والاستجوابات وطلب الثقة ، واتهام رئيس الجمهورية والوزراء ، ومحاكمتهم في حال مسؤوليتهم ، كما حددها الدستور . وسنرى تفصيل كل هذه الامور في الابواب القادمة .

الباب الثامن

السلطة التنفيذية

الفصل الاول

رئاسة الجمهورية

رئاسة السلطة التنفيذية^١

نص الدستور اللبناني على ان السلطة التنفيذية تناط برئيس الجمهورية ، وهو يتولاها بمعاونة الوزراء وفقاً للاحكام الدستورية (المادة ١٧) .
وقد رأينا سابقاً ان الحكومة معناها آلة الحكم التي تمارس جميع سلطات الدولة . ولكن الاستعمال الدستوري خص هذه الكلمة احياناً بالسلطة التنفيذية . وبهذا المعنى نص الدستور على ان بيروت هي مركز الحكومة ، كما هي مركز مجلس النواب (المادة ٢٧) . و احياناً تطلق كلمة الحكومة ايضاً على الوزارة وحدها . فيقال لرئيس الجمهورية رئيس الدولة ، ولرئيس الوزارة رئيس الحكومة . وقد شرحنا معنى ذلك في باب سابق .
ونحن نبين في هذا الفصل الاحكام الخاصة برئيس الجمهورية ، ثم نبين في فصل ثان الاحكام المتعلقة بالوزارة ، على ان نبين في فصل اخير وظائف السلطة التنفيذية بوجه عام .

انتخاب رئيس الجمهورية

ينتخب رئيس الدولة في النظام الجمهوري لمدة معينة . ويجري الانتخاب بطرق مختلفة . فمنها الانتخاب من قبل الشعب ، كما هي الحال في اميركا . ومنها الانتخاب بواسطة ممثلي الشعب ، كما في لبنان وسوريا ومعظم الجمهوريات البرلمانية .

(١) يقال لها احياناً السلطة الاجرائية .

وقد نص الدستور اللبناني على ان رئيس الجمهورية ينتخبه مجلس النواب، وذلك بطريق الاقتراع السري بغالبية ثلثي اعضائه في الدورة الاولى ، وبالعالية المطلقة في دورات الاقتراع التي تلي . ويشترط في المنحوب ان يكون حائزاً الشروط التي تؤهله للنيابة (المادة ٤٩) . وقد مرت معنا هذه الشروط في غير هذا الموضع . ولكن يجوز ان يكون الرئيس من النواب ، او من غيرهم . وفي غالب الاحيان يفوز احد النواب الاقوياء . فعندئذ ، يجب ان ينتخب نائب آخر بدلا منه .

وكانت مدة رئاسة الجمهورية ، بحسب النص الاصلي للدستور اللبناني الصادر سنة ١٩٢٦ ، ثلاث سنوات مع حق التجديد لمدة ثانية فقط ، ومع عدم جواز التجديد للمرة الثالثة الا بعد مرور ثلاث سنوات على التجديد الثاني . ولكن هذه المدة وجدت قصيرة ، فتعدلت بمقتضى القانون الدستوري الصادر في ٨ ايار ١٩٢٩ . فاصبحت ست سنوات ، لكن لا يجوز التجديد الا بعد ست سنوات على انقضاء مدة الولاية الاولى . ولا تزال هذه القاعدة نافذة الى اليوم ، لان القانون الدستوري الصادر في ٢٢ ايار ١٩٤٨ سمح باعادة انتخاب فخامة رئيس الجمهورية الحالي بصورة خاصة واستثنائية ، وابقى المبدأ الاصلي من دون تغيير . اما في الدستور السوري ، فقد جعلت مدة ولاية الرئيس خمس سنوات (المادة ٧٣) .

وبمقتضى الدستور اللبناني ، يجتمع مجلس النواب ، بناء على دعوة من رئيسه ، لاجل انتخاب رئيس الجمهورية الجديد ، وذلك قبل موعد انتهاء ولاية رئيس الجمهورية السابق ، بمدة شهر على الاقل او شهرين على الاكثر . واذا لم يدع المجلس لهذا الغرض ، فانه يجتمع حكماً في اليوم العاشر الذي يسبق اجل انتهاء ولاية الرئيس . ويعتبر المجلس الملتئم على هذه الصورة هيئة انتخابية لا هيئة تشريعية . ويتروّب عليه الشروع حالاً في انتخاب الرئيس ، دون مناقشة او اي عمل آخر (المادتان ٧٣ و ٧٥) .

وليس لرئيس الجمهورية في لبنان نائب رئيس ، كما في اميركا مثلاً . ولكن الدستور نص على انه في حال خلو سدة الرئاسة ، لاية علة كانت ،

تتأط السلطة التنفيذية وكالة بمجلس الوزراء . ونص ايضاً على انه اذا خلت سدة الرئاسة ، بسبب وفاة الرئيس او استقالته او اي سبب آخر ، فان مجلس النواب يجتمع فوراً وبمحكم القانون ، لاجل انتخاب الخلف . واذا حصل ذلك وكان المجلس منحللاً ، تدعى الهيئات الانتخابية دون ابطاء ، ويجتمع المجلس حكماً حال الفراغ من الاعمال الانتخابية (المادتان ٦٢ و ٧٤) . اما في سوريا ، فقد نص الدستور الجديد على ان رئيس مجلس النواب هو الذي يارس صلاحيات رئيس الجمهورية حين لا يمكنه القيام بها على ان يتخلى عن رئاسة المجلس خلال هذه المدة لنائب الرئيس .

وعلى رئيس الجمهورية بعد انتخابه ، وقبل ان يقبض على ازمة الحكم ، ان يحلف امام البرلمان بين الاخلاص للامة والدستور ، بالصيغة التالية : « احلف بالله العظيم اني احترم دستور الامة اللبنانية وقوانينها واحفظ استقلال الوطن اللبناني وسلامه اراضيه » (المادة ٥٠) .

ولرئيس الجمهورية بمقتضى الدستور اللبناني ، مخصصات مالية تحدد بموجب قانون . ولا تجوز زيادتها ولا إنقاصها خلال مدة ولايته (المادة ٦٣) . وقد تحدت هذه المخصصات بقانون ٣١ كانون الاول سنة ١٩٤٣ . وهي مؤلفة من ثلاثة عناصر : الاول راتب شهري قدره الفان واربعمئة ليرة لبنانية ، يضاف اليها بدل غلاء المعيشة . والثاني نفقات تمثيل شهرية مقطوعة قدرها الفان وخمسمائة ليرة لبنانية . والثالث اجرة دار سكن الرئاسة .

مسؤولية رئيس الجمهورية

بما ان الحكم في النظام البرلماني يتركز على الوزارة التي يجب ان تحوز ثقة ممثلي الشعب ، لذلك وجب ان تجري جميع اعمال رئاسة الجمهورية بواسطة وبتوقيع احد الوزراء ، ما عدا بعض المستثنيات التي سنوضحها لاحقاً . فهذه القاعدة تستتبع مسؤولية الوزارة او الوزير المختص عن كل عمل من اعمال الحكومة ، وعدم مسؤولية رئيس الجمهورية عن الاعمال التي يقوم بها حال قيامه بوظيفته . ومن نتائج ذلك انه لا يجوز للنواب ان يتعرضوا لشخص رئيس الجمهورية اثناء مناقشتهم ، كما رأينا آنفاً ، على حين

ان لهم حق استجواب الوزراء والتعرض لهم ولاعمالهم وطرح مسألة عدم الثقة بهم ، كما سنرى في الفصل القادم .

ويستثنى من قاعدة عدم مسؤولية رئيس الجمهورية حالة خرق الدستور ، وحالة الخيانة العظمى ، لان في هاتين الحالتين حشاً بيمين الاخلاص ، وخطراً على سلامة الدولة لا يجوز التغاضي عنه . وكذلك تستثنى ايضاً الجرائم العادية الخارجة عن اعمال الوظيفة ، والتي تبقى خاضعة للقوانين العامة . وعلى كل حال ، لا يمكن اتهام رئيس الجمهورية في احدى الحالات الاستثنائية الثلاث ، ولا محاكمته ، الا بطريقة خاصة مبينة في الدستور . فقرار الاتهام يجب ان يصدر عن مجلس النواب بغالبية ثلثي مجموع اعضائه ^١ . اما المحاكمة فتكون امام المجلس الاعلى . ويؤلف هذا المجلس من سبعة نواب ينتخبهم مجلس النواب ، ومن ثمانية من اعلى القضاة اللبنانيين رتبة ، حسب درجات التسلسل القضائي ، او حسب الاقدمية عند تساوي الدرجة . ويعهد في وظيفة النيابة العامة لدى المجلس الاعلى الى قاض ، تعينه المحكمة العليا المؤلفة من جميع غرفها . ويجتمع المجلس الاعلى برئاسة ارفع القضاة رتبة . وتصدر قرارات التجريم بغالبية ثلثي الاعضاء ، اي بغالبية عشرة اصوات على الاقل (المادتان ٦٠ و ٨٠) . وقد طلبت هذه الشروط ، لجهة الغالبية وتشكيل القضاة والاتهام والمحاكمة ، تأمينا للنزاهة في الحكم ، ولعدم التسرع في مس سدة الرئاسة العليا .

اما اصول المحاكمة التفصيلية امام المجلس الاعلى ، فقد نص الدستور على انها ستعين بمقتضى قانون خاص ^٢ . وعلى كل ، فان اتهام رئيس الجمهورية يستتبع كف يده عن العمل ، حتى فصل القضية من قبل المجلس الاعلى (المادة ٦١) . وتكون السلطة التنفيذية اثناء ذلك منوطة بمجلس الوزراء مؤقتاً ، على ما بينا آنفاً .

(١) قبل تعديل سنة ١٩٤٧ ، كان النص العربي للدستور يذكر الثلثين ، والنص الفرنسي يذكر الثلاثة ارباع .

(٢) لم يصدر مثل هذا القانون في لبنان حتى الآن .

الفصل الثاني

الوزارة

تعيين الوزراء

سنرى فيما بعد الوظائف المهمة والخطيرة التي تقوم بها السلطة التنفيذية . وهذه يتولاها رئيس الجمهورية بمعاونة الوزراء . وهؤلاء بمجموعهم يؤلفون الوزارة .

وان رئيس الجمهورية هو الذي يعين الوزراء . ولكنه مقيد في اختياره لهم بالنظام البرلماني ، الذي يوجب ان تكون الوزارة حائزة ثقة البرلمان . فاذن ، يعين معظم الوزراء غالباً من الحزب الذي ينتمي اليه اكثرية اعضاء مجلس النواب . وبهذا يحصل التوازن بين السلطات الذي هو اساس الحكم في النظام البرلماني .

وقبل تعيين الوزراء يلجأ رئيس الجمهورية الى بعض الاستشارات مع رؤساء الاحزاب والشخصيات السياسية المعروفة . وهو يكتفي عادة بتعيين رئيس الوزراء بمرسوم موقع منه وحده . وهذا بدوره يقترح عليه اسماء الوزراء الآخرين ، بعد ان يلجأ هو ايضاً الى استشاراته . فيعينهم رئيس الجمهورية بمرسوم موقع منه ومن رئيس الوزراء . وليس تشكيل الوزارة بالامر السهل ، لانه يجب ان يوفق بين الاحزاب والمناطق المختلفة ، لاسيما في لبنان ، حيث يوجب الدستور ان تمثل الطوائف بصورة عادلة في هذا التشكيل (المادة ٩٥) .

ولا يعين الوزراء لمدة معينة ، بل ان ولايتهم تدوم بدوام ثقة البرلمان بهم . فاذا فقدوا هذه الثقة ، كان واجبهم الاستقالة . وان لم يفعلوا ،

فلرئيس الجمهورية دستورياً حق اقالمتهم (المادة ٥٣) .

ويجوز الجمع بين النيابة ووظيفة الوزارة . وقد منع النص الدستوري القديم ان يزيد عدد الوزراء النواب على ثلاثة (المادة ٢٨) . ثم بعد تعديل ١٧ تشرين الاول سنة ١٩٢٧ أصبح هذا العدد موازياً للاكثوية المطلقة من اعضاء الوزارة بدون زيادة ولا نقصان . واخيراً تعدل هذا النص ايضاً بقانون ٨ ايار ١٩٢٩ ، فصار يجوز اليوم انتقاء الوزراء من اعضاء المجلس او من غيرهم بدون تقييد .

ولكن لا يجوز الجمع بين وظيفة الوزارة واحدى وظائف عمدة المجلس ، او وظيفة الرئاسة او العضوية في إحدى اللجان . فاذا تعين نائب يشغل احدى هذه الوظائف وزيراً ، وجب بمقتضى النظام الداخلي انتخاب خلف له في وظيفته الشاغرة (المادة ٤٢) .

فاذن ، لا يشترط ان يكون الوزير نائباً . ولكن الدستور يشترط ان يكون لبنانياً (المادة ٦٥) ، حائزاً حقوقه السياسية والمدنية ، اهلاً لأدائها من حيث العمر والعقل .

مجلس الوزارة ومجلس الوزراء

تلعب الوزارة دوراً مهماً في النظام البرلماني . فهي اداة الوصل بين مجلس النواب وبين رئيس الجمهورية ، ومن ثم هي اداة التوازن بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية . فلذا ، كانت لمقرراتها نتائج عظيمة ، وكان من الضروري ان تتداول بمجموعها في المسائل الحيوية المتعلقة بالسياسة العليا ، او بغيرها من الامور الحساسة .

وهكذا ، تعمل الوزارة كهيئة ، فتجتمع وتذاكر وتقرر . ويكون اجتماعها على نوعين : الاول برئاسة رئيس الوزارة ، فيسمى اجتماعها مجلس الوزارة او المجلس الوزاري ^١ . والثاني برئاسة رئيس الجمهورية ، فيسمى

(١) Conseil de Cabinet

الاجتماع عندئذ مجلس الوزراء ١ . وسبب الاصطلاح في تسمية الاجتماع الاول مأخوذ من التاريخ الانكليزي ، اذ كان الوزراء احياناً يجتمعون بالانفراد عن الملك في ديوانهم الخاص ٢ .

ويتوقف نوع الاجتماع عادة على اهمية المسائل المعروضة للبحث . ولكن القانون والدستور احياناً اوجبا التداول في مجلس الوزراء كشرط لصحة بعض المراسيم . مثاله يشترط الدستور هذه الصيغة لمرسوم حل مجلس النواب ، كما سنرى لاحقاً . ويشترطها ايضاً لاجل اتخاذ المراسيم المستعجلة التي لها صفة القانون ، او التي تصدق على الموازنة عند تأخر مجلس النواب عن ذلك ، او التي تقرر بعض الاعتمادات الاضافية او الاستثنائية ، على ما رأينا سابقاً . وكذلك يشترط القانون احياناً موافقة مجلس الوزراء على مراسيم تعيين بعض كبار القضاة او الموظفين . ومنهم الرئيس الاول والنائب العام لدى محكمة التمييز ، ومفتش العدلية العام ، والرئيس والمستشارون والمحامي العام لدى ديوان المحاسبة ٣ .

وقد رأينا ايضاً ان الدستور فوض الى مجلس الوزراء القيام بوظائف السلطة التنفيذية عند خلو سدة رئاسة الجمهورية (المادة ٦٢) .

ولا بد من الاشارة الى ان الاصطلاح المذكور غير متبع دائماً في الواقع . فكلية مجلس الوزراء تستعمل عادة في لبنان ، وفي غيره من البلاد ، بمعنى مجلس الوزارة ، وذلك ليس في الصحف والاستعمال الدارج فحسب ، بل في المعاملات الرسمية . فيقال احياناً رئيس مجلس الوزراء لرئيس الوزارة . وتتألف الوزارة من رئيس ، ونائب رئيس ، وعدد من الوزراء . فنائب رئيس الوزارة يقوم مقام الرئيس عند غيابه ويتمتع بجميع صلاحياته . اما اهم وظائف

(١) Conseil des Ministres

(٢) Cabinet . انظر بريلو (رقم ١١٥) ، ولافيير (ص ٧٩٤) ، وبايجيهوت (ص ٢٥٤)

و (٢٧٢) ، وتاسويل لانغريد (ص ٦٤٠ وما بعدها) ، واسمان (ج ٢ ص ٢٥١) .

(٣) المواد ٥٤ و ٥٨ و ٨٥ و ٨٦ من الدستور ، والمادة ٥ من قانون التنظيم القضائي الصادر في ١٠ آذار سنة ١٩٥٠ ، والمادة ٢٢ من قانون المحاسبة .

رئيس الوزارة والوزراء من الناحية الدستورية ، فسنقول عنها الآن كلمة وجيزة .

رئيس الوزارة

ان رئيس الوزارة، ويقال له احيانا الوزير الاول، هو بحق الشخصية التي تلعب عادة الدور الاول في نظام الحكم البرلماني. فهو يمثل غالباً حزب الاكثرية من مجلس النواب، ويجب نظرياً على الاقل ان يمثل حزب الاكثرية من مجموع الشعب الناخب.

فيبدأ نفوذه عند تأليف الوزارة، باقتراح اسماء الوزراء على رئيس الجمهورية، وبتوزيع الحقائب او المقاعد الوزارية فيما بينهم. ويستمر نفوذ رئيس الوزارة اثناء ولاية الوزارة فيقوم باعباء الحكم العامة . واهمها الآتية وهي ^١ :

اولاً : يلعب رئيس الوزارة دور الوسيط بين مجلس النواب والحكومة ، ثم بين الوزراء ورئيس الجمهورية. فهو الذي يتناقش امام المجلس في سياسة الوزارة العامة. وهو الذي يتصل برئيس الجمهورية، ويعلمه نتيجة مناقشات مجلس الوزارة .

ثانياً : يمثل رئيس الوزارة الحكومة في كثير من الحفلات الرسمية ، التي لا يرئسها رئيس الجمهورية. وينوب عن رئيس الجمهورية في كثير من المسائل ، بناء على تفويض هذا الاخير.

ثالثاً : يرئس رئيس الوزارة المجلس الوزاري في جميع اجتماعاته ، ويدير مناقشاته ، وينفذ قراراته، ويؤمن تبليغها الى ذوي الشأن.

رابعاً : يتلقى رئيس الوزارة مشروعات القوانين والمراسيم التي يهيئها كل من الوزراء ، فيدرسها ثم يحيلها الى مجلس الوزارة او مجلس الوزراء . خامساً : يراقب رئيس الوزارة اعمال الوزارات المختلفة ، ويسعى لجعلها منسجمة مع سياسة الوزارة العامة .

(١) دوشي ، ج ٤ ، ص ٨١٧ وما بعدها .

ولا بد من الملاحظة ان رئيس الوزارة يقوم احياناً ، لا سيما في لبنان ،
بأعمال احدى الوزارات المهمة ، علاوة على وظائف الرئاسة .

الوزراء والوزارات

ليس عدد الوزراء محددًا في لبنان لا في الدستور ولا في القانون .
فعليه فان عدد الوزارات ، كتنظيمها ، عائد الى السلطة التنفيذية نفسها .
ولكن يشترط طبعاً لانشاء الوظائف الجديدة موافقة مجلس النواب على
الاعتمادات اللازمة لذلك .

وقد كان عدد الوزارات محددًا في لبنان بالمرسوم رقم ٥ الصادر في ٣١
ايار سنة ١٩٢٦ ، اذ كانت الوزارات يومئذ سبعة . وهي العدلية ،
والداخلية ، والمالية ، والاشغال العامة ، والمعارف العامة ، والزراعة ،
والصحة والاسعاف العام . وقد زاد عدد الوزارات منذ ذلك التاريخ .
فزيدت وزارتا الدفاع الوطني والخارجية بعد الاستقلال . ثم زيدت وزارة
الاقتصاد الوطني ، ووزارة البرق والبريد ، ووزارة الانباء ، ووزارة الشؤون
الاجتماعية . وكذلك تغير احياناً اسماء الوزارات او تضم اليها مصالح
اخرى . مثاله اصبحت وزارة الخارجية اليوم تسمى وزارة الخارجية
واللبنانيين المغتربين ، واصبحت وزارة المعارف العامة تدعى وزارة التربية
الوطنية .

وان حق السلطة التنفيذية في تعيين الوزراء ، وتحديد عددهم ، يستتبع
حقها ايضاً في تعيين معاون كبير للوزير ، له صلاحيات خاصة تفوق عادة
صلاحيات المدير العام . ويسمى هذا المعاون بالسكرتير العام او بغير ذلك
من الاسماء . ومثل ذلك ما كان منه مؤخراً في وزارة الاقتصاد الوطني
في لبنان .

ولما كانت وظيفة الوزارة وظيفة سياسية قبل كل شيء ، فانه يجوز
تعيين وزير بدون حقيبة اي بدون وزارة معينة ، بحيث يكون ممثلاً لحزب
معين في الوزارة بقصد ايجاد التوازن المنشود بينها وبين مجلس النواب .

وكذلك يجوز تعيين وزير واحد لعدة وزارات ، كما هي الحال غالباً في لبنان . ولا ريب في انه لا يشترط في الوزير ان يكون من ذوي الاختصاص . فهو عادة رجل سياسي يمثل حزباً او طائفة ، ويشرف على شؤون الوزارة العامة ^١ .

وقد نص الدستور على ان الوزراء يتولون ادارة مصالح الدولة ويناط بهم تطبيق الانظمة والقوانين ، كل بما يتعلق بالامور العائدة الى ادارته وبما خص به (المادة ٦٤) . فاذن ، للوزير صلاحيات كبيرة في اتخاذ المقررات الادارية المختلفة ، وفي اعطاء التعليمات العامة الى جميع موظفي وزارته ، وفي الفصل في الامور المهمة جميعاً . فهو يعين بعض الموظفين الذين لا يشترط القانون تعيينهم بمرسوم . ويفصل في كثير من المنازعات الادارية ، التي تنشأ بين مصالح وزارته المختلفة وبين الافراد . ويقترح مراسيم رئيس الجمهورية المتعلقة بوزارته ، ويوقع على هذه المراسيم . ويشرف على تنفيذ القوانين ، وينظم وزارته داخلياً حسب مقتضيات المصلحة ، ضمن الحدود المعبنة في القوانين والانظمة . وكذلك هو يمثل وزارته امام مجلس النواب ، ويمثلها مبدئياً امام القضاء ، مع الاحتفاظ بحق تمثيل الدولة العام امام القضاء المعطى لقسم القضايا في وزارة العدلية اللبنانية ، بالمرسوم الصادر في ١٥ تشرين الاول سنة ١٩٥١ .

ولكن لما كانت هذه الامور تتطلب وقتاً كبيراً واختصاصاً معيناً ، وكان الوزير غالباً من المنهمكين في السياسة ، وغير المتخصصين في فروع الادارة ، فان لكل وزارة مديراً او مديراً عاماً ، يقوم برئاسة الاعمال الادارية جميعاً بمعاونة باقي الموظفين . فيدرس جميع المسائل ويدققها ، ويسير الامور البسيطة منها ، ويعرض الامور المهمة على الوزير مع نتيجة درسه وتدقيقه لها .

ويختلف التنظيم الداخلي لكل وزارة باختلاف الوزارات واختلاف كل

(١) انظر بحث وضع الوزارة العام من هذه الناحية في كتاب *البحوث المذكورة* ، ص ١٧٦ و ٢٠١ .

بلد وحاجاته . ففي لبنان مثلاً لحقت شؤون املاك الدولة والمواصلات ، ومنها الشؤون البحرية والطيران المدني ، بوزارة الاشغال العامة . ولحقت الدوائر العقارية بوزارة المالية . ولحقت شؤون السجون بوزارة الداخلية ، وهكذا . وتجب الاشارة ايضاً الى أن ادارة الملحقات ، من محافظات وقائمات وبلديات ومخاتير ، جميعها تابعة لوزارة الداخلية .

اما تفصيل الوظائف الاساسية لكل وزارة ، فقد عيّين بقوانين او مراسيم خاصة . ولا مجال للبحث في هذه الوظائف من الناحية الدستورية . والمهم ان نشير بوجه عام الى ان معظم الوزارات مقسمة الى اقسام داخلية عديدة . اهمها الادارة المركزية التابعة رأساً للمدير او المدير العام ، ودائرة التفتيش ودوائر المحاسبة ، ودوائر التنفيذ المختلفة الموزعة على المصالح العديدة التابعة للوزارة .

مسؤولية الوزراء الجزائية

خلافًا لرئيس الجمهورية ، الذي لا يكون مبدئياً مسؤولاً عن اعماله الا في احوال استثنائية ، كما اوضحنا آنفاً ، فان الوزراء يُسألون عن جميع اعمالهم . وتكون مسؤوليتهم على ثلاثة انواع : سياسية ومدنية وجزائية . فالمسؤولية السياسية هي مسؤولية الوزارة بجمعها ، او مسؤولية كل من اعضائها إفرادياً امام مجلس النواب . وسنرى تفصيل ذلك في الباب القادم . اما مسؤولية الوزراء الجزائية والمدنية ، فسنتشرحها هنا بإيجاز . فالدستور اللبناني نص على مسؤولية الوزراء الجزائية في حالة ارتكابهم الحيانة العظمى ، او في حالة اخلاصهم بالواجبات المترتبة عليهم . ففي هاتين الحالتين ، يجوز لمجلس النواب ان يتهم الوزراء ، شرط ان يكون قرار الاتهام بغالبية الثلثين من مجموع اعضاء المجلس . ويجب حينئذ ان يحاكم المتهم امام المجلس الاعلى ، بنفس الطريقة التي اوضحناها عند الكلام على مسؤولية رئيس الجمهورية . وقد اوجب الدستور ايضاً ان يكف المتهم عن العمل فور صدور قرار الاتهام بحقه ، وان لا تؤثر استقالته بعد الاتهام

على إقامة الدعوى ولا على متابعتها (المواد ٧٠ - ٧٢) .
ومن مقارنة النص المتعلق برئيس الجمهورية والنص المتعلق بالوزراء
(المادتين ٦٠ و ٧٠) ، نرى ان اصول الاتهام من قبل مجلس النواب
والمحاكمة امام المجلس الاعلى هي إجبارية بحق رئيس الجمهورية ، وهي
اختيارية بحق الوزراء . فالنص الاول يقول انه « لا يمكن » الاتهام الا
وفقاً لتلك الاصول ، على حين ان النص الثاني يقول ان « لمجلس النواب » ،
اي له الحق ^١ بالاتهام . فاذن ، يستنتج من هذا النص انه يجوز محاكمة
الوزراء في حالة الخيانة العظمى او إخلالهم بالواجبات المترتبة عليهم امام
المحاكم الجزائية العادية ، اذا لم يمارس مجلس النواب حقه في الاتهام على
ما اوضحنا ^٢ .

وكذلك نرى من مقارنة النصين ايضاً ان رئيس الجمهورية يحاكم وفقاً
لل اصول الخاصة المشار اليها حتى لاجل الجرائم العادية ، على حين ان الوزراء
لا يستفيدون من هذه الاصول بشأن الجرائم العادية . وبما ان رئيس
الجمهورية مسؤول جزائياً عن الجرائم العادية وفقاً للقوانين العامة ، فنرى
من باب اولى ان يكون الوزراء مسؤولين عن هذه الجرائم ايضاً ، على
ان يحاكموا بشأنها امام المحاكم العادية .

وترجع طريقة اتهام الوزراء من قبل مجلس النواب الى العادات
الدستورية الانكليزية : وهي متبعة في بعض الدساتير الحالية ، كدستور
فرنسا والولايات المتحدة مثلاً ^٣ ، وفي دساتير البلاد العربية : سوريا (المادة
١٢٣) ، ومصر (المادة ٦٦) ، والعراق (المادة ٨١) ، والاردن (المادة ٥٥) .

مسؤولية الوزراء المدنية

من المبادئ العامة في القانون المدني ان : « كل عمل من احد الناس
ينجم عنه ضرر غير مشروع بمصلحة الغير يجبر فاعله اذا كان مميزاً على

(١) بالنص الفرنسي a le droit .

(٢) انظر بنفس المعنى اسمان ، ج ٢ ص ٢٨٩ .

(٣) تسمى بالانكليزية impeachment . انظر آرسون ، ج ٢ ص ٣٨٤ وما بعدها .

التعويض ، ١ .

فاذا ارتكب الوزير عملاً مضرّاً باحد الافراد ، فلا خلاف على انه مسؤول مدنيا بتعويض المتضرر من الضرر الحاصل ، وذلك امام المحاكم العادية اذا كان الفعل شخصياً خارجاً عن اعمال الوظيفة . ولكن اذا كان الفعل من اعمال الوظيفة ، فتكون الحكومة هي المسؤولة امام المحاكم الادارية ، او المحاكم العادية المختصة بالقضايا الادارية .

اما اذا كان الضرر واقعا على الدولة ، كما لو انفق الوزير اموالاً بدون اعتماد قانوني او زيادة على الاعتماد ، فللدولة ان تطالبه بالتعويض . ولكن اختلف علماء الدستور على تعيين المحكمة المختصة للنظر في الدعوى^٢ . اما في لبنان ، فقد نص الدستور على انه سيصدر قانون خاص تحدد بموجبه مسؤولية الوزراء المدنية (المادة ٧٠) . ولكن هذا القانون لم يصدر الى اليوم . ونحن في هذه الحالة نميل الى القول بان المحاكم العادية هي صاحبة الاختصاص ، وذلك حتى صدور قانون ينزع عنها هذا الاختصاص . فاختصاص هذه المحاكم هو الاصل ، ولا يجوز استثناء احد من هذا الاصل ومن احكام القانون العام من دون نص صريح واضح .

(١) المادة ١٢٢ من قانون الموجبات والعقود اللبناني . انظر ايضاً المادتين ٩٢ و ٩٣ من مجلة الاحكام العدلية .
(٢) انظر اسمان (ج ٢ ص ٢٩٦) ، ولافيير (ص ٧٧٤) ، وكتاب التشريع المالي الفرنسي تأليف اليكس (ص ٤٣٣ وما بعدها) .

الفصل الثالث

وظائف السلطة التنفيذية

توضيح

نص الدستور اللبناني ، كما قلنا آنفاً ، على ان السلطة التنفيذية منوطة برئيس الجمهورية ، وهو يتولاها بمعاونة الوزراء وفاقاً لاحكام الدستور (المادة ١٧) . ونص على ان مقررات رئيس الجمهورية يجب ان يشترك في التوقيع عليها الوزير او الوزراء المختصون ، ما خلا تولية الوزراء او اقالتهم (المادة ٥٤) .

فوظائف السلطة التنفيذية هي اذن في الشكل والظاهر لرئيس الجمهورية ، وفي الحقيقة والواقع للوزراء . ومن ثم ، فالوظائف المختلفة المنقولة عن السلطة التنفيذية ، وان ذكر الدستور انها من اختصاص رئيس الجمهورية ، الا انها في الواقع تمارس من قبل الوزارة ، او بمؤازرتها على الاقل . فلذا لم نجعلها لا بوصفها وظائف رئيس الجمهورية ، ولا بوصفها وظائف الوزارة ، بل وجدنا من الاصح بحثها كوظائف السلطة التنفيذية ، مع التوضيح الذي نوهنا به .

ولا شك في انه لا يجوز لرئيس الجمهورية في النظام البرلماني رفض امضاء مراسيم وزارته ، ما دامت هذه الوزارة تتمتع بثقة البرلمان . ولتأمين هذا الواجب ، نص الدستور السوري الجديد على انه اذا لم يوقع رئيس الجمهورية المراسيم خلال عشرة ايام منذ رفعها اليه او لم يحلها الى المحكمة العليا لمخالفتها الدستور او القانون ينشرها رئيس مجلس الوزراء وتعتبر نافذة . ولا يستثنى من ذلك الا مرسوم حل مجلس النواب ومرسوم

التصديق على احكام الاعدام (المادة ٨١) .

وان وظائف السلطة التنفيذية هي ، بوجه اصلي ، تنفيذ القوانين ، وتأمين تمثيل الدولة ، ووظائف الادارة ، والامن في الداخل والخارج ، ضمن حدود القوانين . وهذه تقسم بوجه عام الى وظائف تنفيذية عامة ، ووظائف خارجية ، ووظائف ادارية .

هذا هو المبدأ . ولكن النظام البرلماني لا يقر تقسيم السلطات تقسيماً صارماً ، كما نعلم ، بل يتبع طريقة التوازن والتداخل بين السلطات المختلفة . لذلك ، فكما رأينا من جهة ان للسلطة التشريعية بعض الوظائف في امور التنفيذ والادارة ، كذلك نرى الان من جهة اخرى ، ان للسلطة التنفيذية بعض الوظائف في امور التشريع . ونحن نوجز هنا وظائف السلطة التنفيذية كما عينها الدستور اللبناني .

الوظائف المتعلقة بالتشريع

ان هذه الوظائف ، وان كانت ثانوية بالقياس الى السلطة التنفيذية ، الا اننا بدأنا بها لتسهيل البحث ولربط هذه الوظائف بوظائف السلطة التشريعية التي ذكرناها في الباب السابق .

فوظائف السلطة التنفيذية المتعلقة بالتشريع هي دعوة المجلس ، وتأجيله ، وحله ، وحق اقتراح القوانين ، ونشرها واعلانها ، وطلب اعادة النظر فيها ، وحق اقتراح تعديل الدستور . ولقد بحثنا آنفاً في معظم هذه الامور .

فلقد ذكرنا ان رئيس الجمهورية يدعو مجلس النواب الى عقود استثنائية بمرسوم ، يبين فيه برنامج العقد ، وذلك بناء على اقتراح حكومته او على طلب الاكثوية المطلقة من مجموع اعضاء المجلس . وكذلك ذكرنا ان من حقه تأجيل انعقاد المجلس الى امد لا يتجاوز الشهر ، شرط ان لا يفعل ذلك اكثر من مرة في العقد الواحد (المادتان ٥٧ و ٣٣) . وسنرى في الباب القادم ان لرئيس الجمهورية ايضا ان يتخذ قراراً بحل مجلس النواب .

ولقد شرحنا آنفاً حق رئيس الجمهورية في اقتراح القوانين وحقه

في اقتراح تعديل الدستور (المادتان ١٨ و ٧٦). فلن نعود الى كل ذلك . بل نكتفي ههنا بكلمة عن حق السلطة التنفيذية في نشر القوانين واعلانها وعن حق طلب اعادة النظر فيها .

وقد اقرت بعض الدساتير ، كاللستور الانكليزي مثلاً ، حق الملك في الموافقة على القوانين . ولكن الملك في الواقع لا يرفض هذه الموافقة الا نادراً . ويعتبر تاريخ القانون من وقت الموافقة الملكية^١ .

اما الدستور اللبناني ، وهو في هذه المسألة كاللستور الفرنسي (المادة ٣٦) ، فقد اعطى رئيس الجمهورية حق نشر القانون ، وحق طلب اعادة النظر فيه ، وحق اعلانه . وفيما يلي توضيح ذلك جميعاً .

اولاً : نشر القوانين^٢ .

نص الدستور اللبناني على انه لا ينشر قانون ما لم يقره مجلس النواب ، وان نشره من وظائف رئيس الجمهورية وان على الرئيس ان ينشر القانون الذي تمت عليه الموافقة النهائية في خلال شهر بعد احواله الى الحكومة (المواد ١٩ و ٥١ و ٥٦) . ويؤرخ القانون بتاريخ نشره من قبل رئيس الجمهورية . وقد اعطي الرئيس هذه المهلة لاجل توفير الوقت الكافي لتهيئة ما يلزم لتنفيذ القانون ، او لاستعمال حقه في طلب اعادة النظر في القانون على ما سنوضح قريباً .

وعلى كل ، ففي الاحوال المستعجلة ، للمجلس بناء على طلب احد اعضائه ان يصدر قراراً خاصاً بوجوب استعجال نشر القانون . فعندئذ ، يجب النشر في خلال خمسة ايام^٣ .

وصورة النشر في لبنان هي ان يبدأ بالعبارة : « اقر مجلس النواب ، ونشر رئيس الجمهورية القانون الآتي بيانه » . ثم يتبع ذلك مواد القانون ، واخيراً التاريخ ، ثم توقيع رئيس الجمهورية ورئيس الوزراء والوزير او

(١) انظر آنسوف ، ج ٢ ص ٣٣٤ .

(٢) Promulgation

(٣) المادة ٥٦ من الدستور ، والمادة ١٤٣ من النظام الداخلي .

الوزراء المختصين .

ثانياً : طلب اعادة النظر .

إن نشر القانون واجب على رئيس الجمهورية ، تحت طائلة مسؤوليته احياناً ، وتحت طائلة مسؤولية الوزراء دائماً ، على ما فصلنا آنفاً . الا ان لرئيس الجمهورية ، بمقتضى الدستور ، الحق في ان يطلب اعادة النظر في القانون ، مرة واحدة ، في خلال المهلة المعنية لنشره . ولا يجوز ان يرفض طلبه . وعندما يستعمل الرئيس حقه هذا ضمن المدة ، يصبح في حل من نشر القانون ، الى ان يوافق عليه مجلس النواب بعد مناقشة اخرى وقراره بالغالبية المطلقة من مجموع الاعضاء الذين يؤلفون المجلس قانوناً (المادة ٥٧) . ولا تكفي اكثرية الاعضاء الحاضرين الذين يؤلفون النصاب القانوني العادي لصحة اجتماع المجلس واتخاذ القوانين العادية . وقد اشترط الدستور الزيادة في النصاب تأميناً للتدقيق والتروي . وهو احتراز موجود في كثير من الدساتير ، بنفس الشروط او بشروط اشد . ففي الدستور الاميركي مثلاً تشترط غالبية الثلثين في هذه الحالة ^١ .

ولكي لا يساء استعمال هذا الحق ، اوجب النظام الداخلي ان تطبع القوانين المعادة ، مع مذكرة الاسباب الموجبة المرسله من قبل رئاسة الجمهورية ، وتوزع على الاعضاء قبل المناقشة فيها . ونص على انها « لاترسل الى اللجنة الخاصة ، الا اذا وافق المجلس على اعادة النظر فيها . اما اذا قرر الاصرار على قراره السابق ، فيكتفى بمناقشة المجلس فيها لأول مرة » (المادة ١٤٥) .
ثالثاً : اعلان القانون ^٢ .

لا يعتبر القانون نافذاً الا اذا اعلن للناس وفقاً للاصول القانونية . فالقانون يصبح مرعي الاجراء في جميع انحاء الجمهورية اللبنانية في اليوم الثامن الذي يلي نشره في الجريدة الرسمية ما لم يكن هناك نص مخالف ^٣ .

(١) المادة الاولى ، القسم السابع . انظر نورتن (ص ٣٨) ، وبريس (المختصر ص ٤١ - ٤٤) .
(٢) Publication .

(٣) المرسوم الاشتراعي رقم ٩ المؤرخ في ٢١ تشرين الثاني سنة ١٩٣٩ ، المكمل بالمرسوم الاشتراعي رقم ١٦ المؤرخ في ١٣ نيسان سنة ١٩٤٣ .

هذه هي القاعدة . ولكن يجوز للقانون ان ينص على انه لا يطبق الا ابتداء من مهلة معينة . مثاله عندما صدر قانون الموجبات والعقود ، نص في مادته الاخيرة على انه يطبق بعد مرور ثلاثين شهراً من تاريخ نشره في الجريدة الرسمية ، وذلك لاجل اعطاء الوقت الكافي لدرسه وتطبيقه . وكذلك يجوز في حالة الضرورة الناتجة عن ظروف خاصة تقصير مهلة الايام الثانية ، بشرط ان يؤمن النشر بوسيلة اخرى من وسائل الاعلان .

التشريع الثانوي

التشريع الاصلي من وظائف السلطة التشريعية . ولكن للسلطة التنفيذية حق التشريع الثانوي في بعض الاحيان ، اي حق التشريع المقيد باحوال وشروط معينة استثنائية . وتستند هذه المستثنيات الى الدستور ، او الى القانون بصورة خاصة ، او بصورة عامة . وفيما يلي شرح اهمها .
اولا : المستثنيات الدستورية .

في بعض الاحوال المستعجلة ، اجاز الدستور للسلطة التنفيذية ان تقوم مقام السلطة التشريعية . ويشترط في ذلك موافقة مجلس الوزراء . وهذه الاحوال هي الآتية :

(أ) رأينا آنفاً انه « لا يجوز ان يفتح اعتماد استثنائي ، الا بقانون خاص . اما اذا دعت ظروف طارئة لنفقات مستعجلة ، فيمكن رئيس الجمهورية ان يتخذ مرسوماً بموافقة مجلس الوزراء قاضياً بفتح اعتمادات استثنائية او اضافية ، وان ينقل اعتمادات في الموازنة ، على ان لا تتجاوز هذه الاعتمادات خمسة عشر الف ليرة بالبند الواحد . ويجب ان تعرض هذه التدابير على موافقة المجلس في اول عقد يلتئم فيه بعد ذلك » (المادة ٨٥) .

(ب) رأينا آنفاً ايضاً انه اذا انقضت الدورة الاستثنائية المعقودة لدرس مشروع الموازنة ولم يبت مجلس النواب هذا المشروع ، فلرئيس الجمهورية ان يضع مرسوماً بموافقة مجلس الوزراء ، يجعل بموجبه مشروع الموازنة نافذاً بالشكل الذي تقدم به الى المجلس ، شرط ان يكون المشروع قد

طرح على المجلس قبل بداية عقده بخمسة عشر يوماً على الأقل (المادة ٨٦) .
(ج) اذا قررت الحكومة بموافقة مجلس الوزراء أن احد المشاريع
مستعجل ، وأشارت الى ذلك بمرسوم احالته الى مجلس النواب ، فلرئيس
الجمهورية ، بعد مضي اربعين يوماً من طرح المشروع على المجلس دون ان
يبته ، ان يصدر مرسوماً قاضياً بتنفيذه بعد موافقة مجلس الوزراء (المادة
٥٨) . وهذا الحق ، كما نرى ، فيه كثير من التدخل في اعمال المجلس
النيابي ، ولكنه يوجب مسؤولية الوزارة السياسية امام المجلس اذا استعمل
في غير المناسبة اللازمة .

ثانياً : المستثنيات القانونية الخاصة .

لمجلس النواب ان يفوض السلطة التنفيذية حق التشريع في بعض الامور .
وهذا الحق يكون طبعاً خاضعاً لرقابة المجلس . ومن اهم الامثلة على ذلك
حق التشريع بشأن المصالح المشتركة بين لبنان وسوريا بمقتضى المرسوم الاشتراعي
رقم واحد الصادر في ١٦ آذار ١٩٤٤ . فبمقتضى هذا المرسوم كان للمجلس
الاعلى للمصالح المشتركة الشخصية المعنوية ، وكان يؤلف من ثلاثة مندوبين
عن كل من الدولتين . وكان يجتمع ستة اشهر في بيروت ، وستة في
دمشق . وكان يختص في امور الجمارك ، ومراقبة الشركات ذات الامتياز
التي تعمل في البلدين ، ومراقبة ادارة حصر الدخان . وكان لقرارات
المجلس صفة التشريع ، وكان يشترط ان تعرض على مجلس الوزراء في
لبنان ومجلس الوزراء في سوريا ، حتى اذا اقرها المجلسان بقرارين متطابقين
صادرين عن كل منهما ، اذا للمجلس الاعلى بنشرها وتنفيذها . ولكن
هذا المجلس الغي سنة ١٩٥٠ بالغاء المصالح المشتركة . وقد عقد مؤخراً بين
سوريا ولبنان اتفاق اقتصادي يتعلق بتبادل المنتجات الصناعية والحاصلات
الزراعية ، وبمسائل الاستيراد وما اشبه ١ .

ثالثاً : المراسيم الاشتراعية او التشريعية ٢ .

(١) وقع في شتورا ، لبنان ، بتاريخ ٤ شباط سنة ١٩٥٢ .

(٢) Décrets - lois , décrets - législatifs

رأينا ان القانون او العمل التشريعي هو من اختصاص مجلس النواب . وسنرى ان المرسوم هو عمل تنفيذي او تنظيمي يصدره رئيس الجمهورية ضمن حدود القوانين . ولكن توجد فئة ثالثة من الاعمال لها شكل المرسوم وقوة القانون بآث واحد ، وتسمى بالمراسيم التشريعية . فهي اذن مراسيم تصدر عن رئيس الجمهورية ، ولكن تكون لها قوة القانون ، بناء على تفويض صادر عن السلطة التشريعية لمدة محدودة او لمسائل معينة .

وسبب هذا التفويض عادة يرجع الى العجلة المتوخاة في بعض الاحيان ، والى اختصار المناقشات في اللجان وفي مجلس النواب . ويرجع ايضاً الى ان بعض الامور تتطلب درساً فنياً او اختصاصاً معيناً ، فيستحسن تفويضها الى لجان اختصاصية ادارية ، بدلا من اللجان البرلمانية العامة . وفي لبنان امثلة عديدة من المراسيم التشريعية . منها الصادرة في شباط سنة ١٩٣٠ والمتعلقة بالتنظيم الاداري والقضائي . ومنها المرسوم الاشتراعي رقم ٤٥ ل الصادر في ١٣ تشرين الاول سنة ١٩٣٢ ، والمتعلق بالاستهلاك للمنفعة العامة . ومنها اخيراً المرسوم الاشتراعي رقم واحد الصادر في ١٦ آذار سنة ١٩٤٤ ، والمتعلق بالمجلس الاعلى للمصالح المشتركة في لبنان وسوريا ، والذي ألغي مؤخراً كما اسلفنا .

تنفيذ القوانين والسلطة التنظيمية^١

ان وظائف السلطة التنفيذية الاصلية هي الوظائف التنفيذية العامة ، اي تنفيذ القوانين التي اقرتها السلطة التشريعية ، وذلك بواسطة قوة الدولة العامة . وقد منح الدستور السلطة التنفيذية حق اصدار الانظمة لاجل تنفيذ القوانين ، بمقتضى ما يسمونه السلطة التنظيمية (المادة ٥١) .

ويمارس رئيس الجمهورية في لبنان^٢ السلطة التنظيمية بقرارات تسمى

(١) Pouvoir réglementaire

(٢) اصبحت السلطة التنظيمية في فرنسا منوطة برئيس الوزارة بمقتضى الدستور الجديد

(المادة ٤٧) . انظر لافريير ، ص ١٠٧٧ .

المراسيم . وتكون المراسيم موقعة دائماً من الوزير او الوزراء المختصين . ويجوز ان تصدر بدون موافقة مجلس الوزراء ، الا اذا اوجب الدستور او القانون ذلك ، كما رأينا في الفصل السابق وفي هذا الفصل .

وتعلن المراسيم المختصة بجمهور الرعية ، كالتقوانين على ما رأينا آنفاً ، بنشرها في الجريدة الرسمية . وتصبح نافذة في جميع انحاء الجمهورية في اليوم الثامن الذي يلي هذا النشر ، ما لم يكن هناك نص يخالف او ضرورة ناتجة عن ظروف خاصة . اما المراسيم الخاصة التي لا تتعلق بجمهور الرعية، فتعتبر نافذة من تاريخ تبليغها ^١ .

وان السلطة التنظيمية ، بما انها جعلت اساساً لتنفيذ القانون، فهي لا يمكن ان تعدله او تخالفه (المادة ٥١ من الدستور). بل تكون عادة مكملة له ، لاسيما اذا وجد في القانون نص يترك امر تفصيل احكامه او تطبيقه الى مرسوم يصدر بهذا الشأن.

ورئيس الجمهورية يملك السلطة التنظيمية في جميع انحاء الجمهورية. وكذلك يملكها المحافظ داخل محافظته، ورئيس البلدية داخل حدود البلدة، لاجل تنفيذ القوانين والمراسيم وحفظ النظام وصيانة الامن العام والصحة العامة . ولا شك في ان تفصيل هذه السلطة خارج عن القانون الدستوري ويدخل في بحث القانون الاداري .

ولما كانت السلطة التنفيذية موجهة بتنفيذ القوانين، فهي مقيدة بجميع احكامها، ولا تملك من ثم حق توقيف هذا التنفيذ. وقد رأينا آنفاً ان حق العفو العام هو من اختصاص السلطة التشريعية. ولكن للسلطة التنفيذية حق العفو الخاص فقط. وهو عفو شخصي يقصد منه اعفاء المحكوم عليه من العقوبة الاصلية فقط ، او من قسم منها، دون ان يؤثر ذلك في باقي العقوبات ، ولا سيما في الدعوى او صفة الفعل الجرمية. وهو يصدر في لبنان بمرسوم من رئيس الجمهورية، بعد استطلاع رأي لجنة العفو المؤلفة من بعض ^(١) المرسوم الاشتراعي رقم ٩ الصادر في ٢١ تشرين الثاني سنة ١٩٣٩ ، والمكمل بالمرسوم الاشتراعي رقم ١٦ الصادر في ١٣ نيسان سنة ١٩٤٣ .

الوظائف التنفيذية الداخلية

ان هذه الوظائف عديدة، تكاد لا تحصى. وهي جميعاً تهدف الى تسيير آلة الحكومة والادارة، وحفظ الامن والنظام، والقيام بالمشاريع العامة، ضمن حدود القوانين. وفيما يلي اهم هذه الوظائف، وهي :

اولاً : استعمال قوات الامن على اختلاف انواعها. ويكون ذلك في سبيل حفظ النظام الداخلي، والراحة العامة، وتأمين تنفيذ القوانين، ومعاونة القضاء في تنفيذ الاحكام الصادرة عن المحاكم. ثانياً : تعيين الموظفين المدنيين والعسكريين على اختلاف انواعهم ورتبهم (المادة ٥٣ من الدستور).

ويشترط القانون او المرسوم لذلك احياناً شروطاً معينة، من حيث الكفاءة او العمر او ما شاكل. ويشترط احياناً اجتياز امتحان او مسابقة. ويستثنى من ذلك بعض الوظائف البسيطة التي تنيط القوانين امر تعيينها بالوزير او بغيره من كبار الموظفين. وكذلك تستثنى الوظائف البلدية التي تعود الى رئيس البلدية وبعض الوظائف الانتخابية. ويستتبع حق التعيين حق العزل ايضاً. ولكن الانظمة او القانون تستوجب لذلك احياناً صدور حكم تأديبي. وفوق ذلك، فان بعض الوظائف المهمة لا تجيز العزل، حتى ولا النقل، الا بشروط خاصة معينة. مثال ذلك يمنع نظام القضاء عزلهم او نقلهم الا بعد محاكمتهم، او بعد قرار من مجلس القضاء الاعلى. وسبب ذلك تأمين استقلال القضاء، وتوفير الحصانة الضرورية. ثالثاً : ترأس الحفلات الرسمية.

تشمل مراسم الدولة الدعوات والمآدب، ومراسم الاستقبال والتشيع، وحفلات القبول، ومراسم الجنازة، وكل اجتماع تقرره الحكومة وتدعو

(١) المواد ٥١ من الدستور، و١٥٢-١٥٣ من قانون العقوبات، و٦٠ من اصول المحاكمات الجزائية اللبناني.

اليه . ولا يرأس رئيس الجمهورية من هذه الحفلات الا ما كانت له صفة وطنية ، كعيد الاستقلال ، وعيد الجلاء ، وعيد الشهداء وما اشبه . ويمكنه في كل آن أن يفوض هذا الأمر الى احد وزرائه او كبار موظفيه .
رابعاً : الوظائف الادارية المختلفة .

وهي كثيرة تتعلق بالاعمال العديدة التي تقوم بها الحكومة في شتى الادارات والمصالح العامة . ومن هذه الوظائف : الاستملاك لأجل المنفعة العامة ^١ ، وقبول تجنس الاجانب بالجنسية اللبنانية ^٢ ، والترخيص للبناني في اكتساب جنسية اجنبية ^٣ ، والترخيص للاجنبي في شراء عقارات في لبنان ^٤ ، ومنح المدايات والاوسمة ، والترخيص في اعمال اليانصيب الخيري ، وما اشبه . وان جميع هذه الاعمال تستوجب صدور مرسوم من رئاسة الجمهورية .

وكذلك يعد من الوظائف الادارية تنفيذ ابواب الموازنة ، وجباية الضرائب بواسطة المأمورين المخصوصين ، وفتح السجون والمدارس ، وصيانة الطرقات والمواصلات ، وحفظ الصحة العامة ، الخ ..

الوظائف الخارجية

لرئيس الجمهورية والسلطة التنفيذية وظائف مهمة في الحقل الخارجي . واحدها ما يتعلق بالمعاهدات ، والتمثيل الدبلوماسي ، والتشريفات الخارجية والحرب .

اولاً : المعاهدات .

يتولى رئيس الجمهورية ، بمقتضى الدستور ، المفاوضة في عقد المعاهدات الدولية وبرايمها ، شرط ان يطلع مجلس النواب عليها حينما تمكنه من ذلك مصلحة

(١) المرسوم الاعتراعي رقم ٤٥ ل الصادر في ١٣ تشرين الاول سنة ١٩٣٢ .

(٢) القرار رقم ١٥ الصادر في ١٩ كانون الثاني سنة ١٩٢٥ ، المسكمل بالقرار رقم ١٦٠ المؤرخ في ١٦ تموز سنة ١٩٣٤ .

(٣) قانون ٣١ كانون الاول سنة ١٩٤٦ .

(٤) المرسوم الاشتراعي رقم ١١٦ الصادر في ٢٤ تموز سنة ١٩٤٢ .

البلاد ومصصلحة الدولة . وقد رأينا في الباب السابق ان المعاهدات التي تنطوي على شروط تتعلق بمالية الدولة ، والمعاهدات التجارية ، وسائر المعاهدات التي لا يجوز فسخها سنة بعد سنة ، لا تعد مبرمة الا بعد موافقة مجلس النواب عليها (المادة ٥٢) .

ثانياً : التمثيل الدبلوماسي والقنصلي .

من المعلوم ان القانون والتقاليد الدولية تنص على مبادلة الممثلين الدبلوماسيين والقناصل فيما بين الدول المستقلة . والممثلون الدبلوماسيون على رتب مختلفة ، أشهرها السفير ، والمندوب فوق العادة ، والوزير المفوض والوزير المقيم ، والقائم بالأعمال . والقناصل ايضاً على رتب ، من قنصل عام الى قنصل الى نائب قنصل . ولكن من اعضاء هاتين الفئتين معاونون ومساعدون . وتفصيل كل ذلك يعود الى القانون الدولي . ومن المهم ان نذكر ان تعيين الممثلين الدبلوماسيين والقناصل اللبنانيين في الخارج يعود الى رئيس الجمهورية . وكذلك تقدم اليه اوراق اعتماد الممثلين والقناصل الاجانب في لبنان ، وفاقاً لاصول رسمية مرسومة ، تسمى بنظام التشريفات ^١ .

ثالثاً : التشريفات الخارجية .

التشريفات على انواع . فمنها الخارجية ، وهي ما يقيمها قصر فخامة رئيس الجمهورية ، او وزارة الخارجية ، من المراسم والحفلات لاعضاء الهيئة السياسية والشخصيات الاجنبية البارزة . ومنها التشريفات الداخلية ، وهي ما تقيمها الهيئة الرسمية غير وزارة الخارجية ، وهي ما تقيمها الهيئة الرسمية غير وزارة الخارجية ، وتحضره الهيئة السياسية والشخصيات الاجنبية . وان رئيس الجمهورية يحضر النوع الأول بوصفه ممثلاً اعلى للدولة في علاقاتها الخارجية ، ويحضر ايضاً المراسم الوطنية الداخلية ، على ما اوضحنا اعلاه . وتكون الزيارات لرئيس الجمهورية بناء على موعد سابق ، ولا يستثنى

(١) الملحق الاول بالمرسوم رقم ١٦٦٨ ، الصادر في ٢ آب سنة ١٩٤٢ .

من ذلك الا رئيس مجلس النواب ورئيس مجلس الوزراء والوزراء . ولا
يود رئيس الجمهورية الزيارة مطلقاً ، ولا يقبل الدعوات الا اذا كانت في
بيوت الوزراء اللبنانيين او السفراء او الوزراء المفوضين . وان ترتيب كل
هذه الامور معين في نظام التشريفات الخاص ^١ .
رابعاً : الحرب .

رأينا في الباب السابق ان اعلان الحرب هو مبدئياً من اختصاص
السلطة التشريعية . ولكن يجوز لرئيس الجمهورية ، لا بل من واجبه ايضاً ،
ان يأمر بمباشرة الحرب بطريق الدفاع بحالة الاعتداء على الوطن ، وذلك
بالنظر للضرورة وللعجلة في مثل هذه الحال ^٢ .

(١) نفس المرسوم .

(٢) اسهان ، ج ٢ ص ٢١٤ - ٢١٥ .

الباب التاسع

علاقة السلطين التشريعية والتنفيذية (١)

الفصل الاول

رقابة السلطة التشريعية على السلطة التنفيذية

المبدأ

تتوازن السلطان التشريعية والتنفيذية في النظام البرلماني ، وتتداخلان وتشابكان فيما بينهما ، بحيث يكون لكل منهما اشتراك في وظائف الاخرى على ما رأينا ، ويكون لكل منهما رقابة على اعمال الاخرى .
وان الغاية من كل ذلك تأمين التعاون في تسيير اعمال الدولة جميعاً ، وتأمين النصر النهائي لسيادة الامة التي هي مصدر السلطات ، ومنع طغيان احدى السلطين على الاخرى ، وانفرادها بالحكم واستبدادها به . فمن جهة ، على الحكومة او السلطة التنفيذية ان تكسب ثقة ممثلي الشعب ، وان تستقيل عند فقدانها هذه الثقة . ومن جهة اخرى ، للحكومة حق الاحتكام الى الشعب ، اذا استبدت بها السلطة التشريعية ورأت ان هذه السلطة لا تمثل رغبات الامة الحقيقية ، وذلك بطريق حل مجلس النواب . وسنرى تفصيل هذا المبدأ العام في هذا الباب ، بعد ان رأينا في الابواب السابقة تعاون السلطين في الوظائف المختلفة ، واشتراكهما في القيام

(١) بايجيوت (ص ٢١٩ وما بعدها) ، ومايسي (ص ٣٣) ، ودايبي (ص ٤٣٨) ، ولافيريير (ص ٧٦٩ - ٨١٢) ، واسمان (ج ٣ ص ١٨٠ و ٢٥٧ و ٤٨٤ وما بعدها) ، ودوغي (ج ٤ ص ٥٦٨ و ٨٤٦ وما بعدها) ، وفيدل (ص ٦٩ وما بعدها) .

بها جميعاً .

مسؤولية الوزراء السياسية

مبحثنا في الباب السابق في مسؤولية الوزراء الجزائية والمدنية . ونحن الآن نبحث في مسؤوليتهم السياسية ، وفي سقوط الحكومة الذي يتفرع من هذه المسؤولية .

فالمسؤولية السياسية هي ، كما قلنا ، من متفرعات مبدأ توازن السلطات في النظام البرلماني . ومعناها مسؤولية الوزارة بمجموعها عن السياسة العامة ، ومسؤولية كل من افرادها عن اعماله الشخصية ، امام مجلس النواب . وقد نص الدستور اللبناني على ذلك صراحة ، اذ جاء فيه انه « يتحمل الوزراء اجمالاً تجاه المجلس تبعة سياسة الحكومة العامة ، ويتحملون افرادياً تبعة افعالهم الشخصية ... » (المادة ٦٦) .

فاذن ، ان المسؤولية نوعان : جماعية للوزارة بكاملها ، وفردية لكل وزير . فتكون الاولى اذا كانت المسألة المشكو منها تتعلق بمجموع الوزارة وسياستها العامة ، او بعمل فردي ارادت الوزارة تبنيه والدفاع عنه بالتضامن مع الوزير المختص . وتكون المسؤولية فردية اذا تعلقت بعمل شخصي لوزير معين ، دون ان يكون له مساس بالسياسة العامة او بالتضامن الوزاري . ولا تنجم المسؤولية عن اعمال الوزراء فحسب . بل تنتج ايضاً عن تقصيرهم واهمالهم ، وعن جميع الاعمال الصادرة عن رئاسة الجمهورية ، سواء اكانت موقعة منهم كما يوجب القانون ، ام لم تكن . فلذا يسأل الوزراء عن المراسيم والقرارات الموقعة منهم ، وعن الخطب والرسائل الصادرة عنهم او عن رئيس الجمهورية . وسبب مسؤوليتهم في الحالة الاخيرة هو تقصيرهم في عدم الاعتراض على تلك الخطب والرسائل قبل صدورها . وسببها ايضاً عدم تبعة رئيس الجمهورية مبدئياً .

البيان الوزاري وحق الكلام

يوجب الدستور ان تعد الوزارة بيان خطتها ، او ما يسمونه عادة

البيان الوزاري ، وان تعرضه على مجلس النواب بواسطة رئيسها ، او من يقوم عنه بذلك من اعضاءها (المادة ٦٦) ، وذلك لاجل اخذ الثقة على اساسه . وهو يتضمن عادة السياسة العامة للوزارة ، والخطوط الكبرى لبرامجها الداخلية والخارجية .

ولا يكفي الوزراء بالبيان الاول . انما لهم ايضاً ان يحضروا الى المجلس متى شأؤوا ، وان يستمع اليهم عندما يطلبون الكلام ، وان يستعينوا بمن يرون من موظفي وزارتهم (المادة ٦٧) ، شرط ان يتقيدوا باحكام النظام الداخلي . وللمجلس ايضاً ان يراقب اعمال الوزارة والوزراء ، وان يمارس هذه المراقبة بطرق اربع ، وهي : طلب عدم الثقة ، والاستجوابات ، والاستئلة ، والتحقيق البرلماني .

مسألة الثقة

لكل نائب ان يطرح مسألة الثقة بالوزارة بصورة مطلقة . وكان ذلك غير جائز الا في عقود المجلس العادية . ولكن القانون الدستوري الصادر في ٨ ايار سنة ١٩٢٩ عدل الدستور من هذه الناحية . فاجاز طلب عدم الثقة في عقود المجلس العادية وغير العادية . وينبغي ان يقدم الطلب الى عمدة المجلس ، وان يبلغ الى الوزراء المقصودين ، وان تجري المناقشة والافتراء بعد انقضاء خمسة ايام على الاقل منذ ايداع الطلب ، وان يقتصر بالمناداة على الاعضاء باسمائهم وبصوت عال (المادتان ٣٦ و ٣٧) .

ويطلب حجب الثقة عن الوزارة بمجموعها ، او عن احد اعضاءها او بعضهم ، وذلك بحسب نوع العمل المشكو منه . وكذلك يجوز الوزارة او لاحد اعضاءها ان يطرحوا مسألة الثقة على المجلس من تلقاء انفسهم ، محافظة على سمعتهم او تثبيتاً لمركزهم . وقد اوجبت المادة ٦٩ القديمة من الدستور حضور ثلاثة ارباع اعضاء المجلس على الاقل لاجل التصويت على طلب حجب الثقة . ثم جعل النصاب ثلثي الاعضاء بقانون ١٧ تشرين الاول سنة ١٩٢٧ . واخيراً الغيت المادة ٦٩ بكاملها بقانون ٨ ايار سنة ١٩٢٩ ، فاصبح النصاب

المطلوب لذلك نفس النصاب العادي .

وعلى كل ، اذا قرر المجلس حجب الثقة عن الوزارة بمجموعها او عن احد الوزراء ، وجب عليهم الاستقالة (المادة ٦٨) . وهذا نتيجة المسؤولية السياسية للوزارة في النظام البرلماني . واذا تمتعوا عن الاستقالة ، وهذا نادر ، فلرئيس الجمهورية ان يقيلمهم . وان لم يفعل ، كان سلوكهم غير دستوري ، وكان للمجلس ان لا يتعاون معهم ، وكان له وللشعب ان يحاسبهم عن نتيجة اعمالهم ، وفاقاً للقانون والمسؤوليات الجزائية والمدنية التي اوضحناها آنفاً .

الأسئلة^١

من ضرورات المراقبة البرلمانية ان يكون للمجلس ، ولكل من اعضائه ، حق طلب المعلومات اللازمة من الوزراء ، عن مسألة او مسائل معينة . وقد اوجب نظام المجلس الداخلي ان يقدم السؤال بصورة خطية ، موقعاً من نائب او اكثر ، الى رئيس المجلس ، قبل الجلسة المنوي طرح السؤال فيها باربعة وعشرين ساعة على الاقل . وعلى الرئيس ان يدرج السؤال في جدول اعمال تلك الجلسة . وللوزير ان يجيب خطياً ، او ان يستعمل للجواب ، او ان يعلن خطياً ان المنفعة العامة تقضي بعدم الجواب . ويطبع السؤال وجوابه اذا كان خطياً ، ويوزعان على اعضاء المجلس بعد عشرة ايام على الاكثر من ابلاغ السؤال الى الوزير المختص . وكذلك تنشر ايضاً الاسئلة والاجوبة تبعاً في الجريدة الرسمية .

وعلى الوزير ان يجيب عن السؤال في الجلسة المعينة ، الا اذا طلب السائل ان يرسل اليه الجواب خطياً . وللعضو الذي وضع السؤال ، دون غيره ، ان يستوضح الوزير ، او يرد عليه بايجاز مرة واحدة ، شرط ان لا تتجاوز المناقشة ربع الساعة . وتخصص عادة نصف الساعة الاولى من الجلسة للاسئلة والاجوبة . فاذا بقي بعد ذلك شيء منها ، يدرج في اعمال

(١) Questions . انظر المواد ١٦٤ - ١٧٣ من النظام الداخلي .

الجلسة التالية . ولكن هذه القواعد لا تطبق على الاسئلة التي يوجهها
الاعضاء الى الوزير عند المناقشة في الموازنة العامة .

وعلى كل ، لا يجوز طرح السؤال في غياب النائب الذي قدمه ولا
اذا صرحت الوزارة خلال تقديم السؤال انها تنوي تقديم استقالتها لرئيس
الجمهورية . ولكن يجوز ان يوجه السؤال شفهاً الى الوزير في نهاية الجلسة ،
بشرط ان يكون جدول الاعمال قد انتهى ، وان يكون الوزير قد وافق
قبلا على توجيه السؤال اليه .

ومتى انتهى السؤال والجواب ، تابع المجلس اعماله دون مناقشة او
اقتراح ، الا اذا قرر المجلس تحويل السؤال الى استجواب .

الاستجوابات^١

الاستجواب نوع آخر من المراقبة البرلمانية . وهو طلب المناقشة العامة
في مجلس النواب من قبل احد اعضائه او بعضهم ، حول قرار او عمل
معين من اعمال الوزارة او احد اعضائها .

وينبغي ان يقدم الاستجواب بصورة خطية الى رئيس المجلس . ثم بعد
تلاوته على المجلس ، وسامع الوزير المختص ، يؤخذ رأي المجلس في قبوله او
رفضه ، دون التعرض لاساس الموضوع . فاذا وافق المجلس على الاستجواب ،
حدد بعد استماع الوزير الموعد الملائم للمناقشة بعد خمسة ايام على الاقل ،
على ان لا يكون ابعد من شهر واحد للمسائل الداخلية . اما في المسائل
الخارجية ، فيجوز تأجيل الاستجواب الى ابعد من شهر اذا اقتضت ذلك
مصلحة الدولة .

وتكون جلسة الاستجواب خاصة ، او من ضمن اعمال احدى الجلسات
العادية . وللاستجواب الاسبقية على سائر المواد المدرجة في جدول الاعمال
اذا كانت داخلة فيه ، ما عدا الاسئلة . ولكن لا يجوز ان تجاوز المناقشة

(١) Interpellations. انظر المواد ١٧٤ - ١٩٠ من النظام الداخلي .

ساعة واحدة ، بعد نصف الساعة المخصصة للسئلة ، الا اذا قرر المجلس ذلك . وعلى كل ، لا يجوز قبول اي استجواب اثناء المناقشة في الموازنة العامة ، ولا في غياب النائب واضع الاستجواب .

والوزير ان يجيب بنفسه ، او ان ينوب عنه احد رؤساء دائرته ، بشرط ان يبلغ الانابة رئيس المجلس خطياً ، قبل ميعاد الجلسة ، وان يقبل المجلس بهذه الانابة . وتبدأ المناقشة بان يشرح المستجوب استجوابه ، فيجيب الوزير عن ذلك . واذا لم يقتنع المستجوب بهذا الجواب ، جاز له ان يوضح للمجلس عدم اقتناعه ، وجاز حينئذ للاعضاء ان يناقشوا الوزير في اساس الاستجواب .

وتنتهي المناقشة في الاستجواب بدون قرار ، او بقرار بسيط ، او بقرار معطل . فاذا لم يطلب احد النواب اعطاء قرار بنتيجة الاستجواب ، يعلن الرئيس الانتقال الى جدول الاعمال . اما اذا طلب احدهم اصدار قرار بالنتيجة ، فهذا الطلب يكون شفهياً اذا كان القرار المطلوب بسيطاً بدون تعليل ، ويكون خطياً موقعاً بامضاء الطالب اذا كان هذا الطالب يريد بيان الاسباب الموجبة لعدم الرضى عن الايضاحات . فعندئذ ، اذا وافق المجلس واصدر قراراً معللاً يحتوي على لوم الحكومة ، فان ذلك يستتبع سقوطها .

وان للوزارة ان تطرح مسألة الثقة ، سواء اكان القرار معللاً ام بسيطاً ، كما يجوز للنائب المستجوب عند عدم اقتناعه بايضاحات الوزير او الوزراء المستجوبين ان يطرح مسألة الثقة ايضاً . ففي هذه الحالة ، واذا وافق الوزير او الوزراء على ذلك ، يؤخذ التصويت على الثقة حالاً . واذا لم يوافقوا ، كان من الضروري اللجوء الى القواعد العادية لطرح مسألة الثقة ، كما أوضحنا آنفاً .

ولا لزوم للاستجواب اذا استرده مقدمه ، او اذا صرح الوزير المستجوب قبل المناقشة انه عازم على الاستقالة . اما اذا كان الاسترداد بعد قبول

الاستجواب من قبل المجلس ، فيجب ان يوافق المجلس على هذا الاسترداد .
وكذلك اذا استقالت الوزارة بعد تقديم الاستجواب وقبل طرحه على
المجلس ، فلاستقالة لا تمنع طرح الاستجواب على المجلس شكلاً ولكنها
تؤجل تحديد موعد المناقشة .

لجان التحقيق

من الطرق التي يلجأ اليها مجلس النواب في ممارسة رقابته على الحكومة
تعيين لجان خاصة لاجل التحقيق في بعض المسائل . ولا شك في ان هذه
اللجان تختلف باختلاف الاحوال والمسائل . وهي تعمل عادة بطرقها
الخاصة ، وتقدم تقريرها الى المجلس الذي يكون له حق الفصل المطلق
بالتدابير التي يراها مناسبة . وقد استعمل مجلس النواب اللبناني هذه الطريقة
مؤخراً عندما عين لجنة للتحقيق في نفقات وزارة الزراعة . ولكن استعمالها
قليل بالقياس الى ما هو شائع في الكونغرس الاميركي مثلاً ، حيث تعمل
لجان التحقيق بصورة متواصلة .

سقوط الحكومة

بما تقدم نرى ان الحكومة تسقط باقالتها من قبل رئيس الجمهورية ، او
باستقالتها من تلقاء نفسها ، او بناء على قرار مجلس النواب بحجب الثقة عنها .
وان لسقوط الحكومة في الحالة الاخيرة حسنة كبرى . وهي ايجاد
التفاهم بين السلطين التشريعية والتنفيذية ، والحد من استبداد الحكومة ،
وتحقيق رغبات الشعب وسيادته بواسطة ممثليه ، وابعاد الوزراء الذين لا
يتمتعون بالنزاهة والصلاح والمقدرة والاخلاص . وفوق ذلك ، فان تغيير
الوزارة من آن لآخر يمنع الافراط في الشكليات ، وفي تمسك الدواوين
بالمطالات الكتابية . وبكلمة اخرى ، فالنغير يمنع الصدا في الجهاز
الحكومي ، ويزيد في حيويته ويؤمن التعاون المستمر بين الوزير السياسي
الذي يمثل الرأي العام والثقافة العامة من جهة ، وبين الادارة الدائمة التي

تحافظ على الاختصاص والخبرة وتمسك بالاجراءات الشكلية من جهة اخرى .
ولكن لسقوط الحكومة سيئات ايضاً . فهذا التغيير في رئاسات الجهاز
الحكومي يشل اعمالها ، لا سيما اذا كان مفاجئاً ، ومتعلقاً بمجموع الوزارة .
وهو ، فوق ذلك ، يفسح المجال لعدم اكتراث الوزراء بالاعمال الطويلة
المدى ، ويسبب ابدال الوزراء المختبرين بمن يجب عليهم ان يبتدأوا
بالاختبار مجدداً ^١ .

(١) بايجيهوت ، ص ١٧٦ وما بعدها .

الفصل الثاني

رقابة السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية

حل مجلس النواب وفائدته

التوازن يقتضي المساواة. فإذا كان لمجلس النواب حق الرقابة على الحكومة وحق إسقاطها، كان لا بد من وسيلة لمنع إساءة استعمال هذا الحق، لئلا يستأثر المجلس بالحكم ويشل أعمال الوزارة، ولئلا يستعمل حقه في سبيل المصالح الخاصة أو الحزبية من دون المصالح العامة. وكذلك لا بد من إيجاد وسيلة لاستفتاء الشعب الناخب، إذا اعتقدت الحكومة أن أكثرية النواب لا يمثلون رغباته، أو إذا كان أمام المجلس بعض المشاريع أو الاقتراحات أو المعاهدات المهمة التي تقتضي هذا الاستفتاء قبل إبرامها، أو إذا كان المجلس مشكلاً من أحزاب متضاربة مفككة لا يمكن أن تؤمن تأليف حكومة قوية ثابتة منسجمة.

وهذه الوسيلة، التي نص عليها الدستور اللبناني وغيره من الدساتير البرلمانية، هي حق رئيس الجمهورية بأن يتخذ قراراً معللاً، بموافقة مجلس الوزراء، بحل مجلس النواب قبل انتهاء عهد النيابة (المادة ٥٥).

شروط الحل

إن الحل عمل خطير. لذلك قيده الدستور بشروط، هي موافقة مجلس الوزراء، وبيان أسباب الحل، ودعوة الناخبين. وفيما يلي توضيح هذه الشروط. أولاً: يجب أن يصدر مرسوم الحل بموافقة مجلس الوزراء، لا أن يفرد رئيس الجمهورية بإصداره، ولا أن يصدره خلاف لرأي وزرائه المسؤولين. وقد اشتطت بعض الدساتير التي أقرت مبدأ المجلسين موافقة

المجلس الأعلى على قرار الحل. ومثل ذلك الدستور اللبناني قبل إلغاء مجلس الشيوخ، إذ كان يشترط موافقة ثلاثة أرباع أعضاء هذا المجلس على قرار الحل. وكذلك كان الأمر أيضاً في الدستور الفرنسي القديم.

ثانياً : يشترط أن يكون قرار الحل مبنياً على أسباب معينة فيه. والغاية من ذلك إطلاع الشعب على أسباب الحل، ومنع استبداد الحكومة في اتخاذ مثل هذا القرار. وقد عين الدستور اللبناني في نصه القديم أسباب الحل، فكانت رفض مجلس النواب الاجتماع في عقد عادي أو غير عادي رغم دعوته مرتين متتاليتين من قبل رئيس الدولة، أو رفض المجلس الموازنة بمجموعها بقصد شل عمل الحكومة، أو اتخاذ قرار من شأنه إثارة البلاد ضد الانتداب. ولكن هذا النص عدل بقانون ٨ أيار سنة ١٩٣٩ بوجه لم تعد فيه أسباب الحل محصورة، بل أصبحت مطلقة ومتروكة إلى حكمة الحكومة تحت طائلة مسؤوليتها.

ثالثاً : يجب أن يشمل قرار الحل على دعوة الناخبين لإجراء انتخابات جديدة، بحيث تنتهي في مدة لا تتجاوز ثلاثة أشهر، وبحيث يدعى المجلس الجديد للاجتماع في خلال الأيام الخمسة عشر التي تلي إعلان الانتخاب (المادتان ٢٥ و ٥٥). وهذا أيضاً سببه منع استبداد السلطة التنفيذية، وعدم إبقاء البلاد مدة طويلة بدون مجلس تمثيلي يحاسبها على أعمالها ويمارس سلطة التشريع.

ولا شك في أن حق حل مجلس النواب، كطريقة للاحتكام إلى الشعب في الأحوال المهمة، أو في حالة النزاع الدائم بين المجلس والحكومة، أو بين مختلف أحزاب المجلس نفسه، هو ضروري لاجل تطبيق النظام البرلماني.

غير أن هذا الحق، إذا أسيء استعماله، يمكن أن يؤدي إلى الحكم الدكتاتوري. فلذا، أوجب الدستور الفرنسي الجديد الصادر سنة ١٩٤٦ شروطاً حكيمة. وهي :

اولا : ان يحصل قبل الحل ازمتمان وزاريتان بخلال مدة ثمانية عشر شهراً ، وان يتخذ قرار الحل بعد اخذ رأي رئيس الجمعية الوطنية (المادة ٥١).
ثانيا : ان تبقى الوزارة القديمة لمتابعة الاعمال العادية ، ما عدا رئيس الوزارة ووزير الداخلية . وقد نص الدستور على ان رئيس الجمهورية يعين رئيس الجمعية الوطنية بدلا من رئيس الوزارة ، وان هذا الرئيس يعين بموافقة مكتب الجمعية الوطنية ووزيراً جديداً للداخلية (المادة ٥٣)
اما الدستور السوري ، فقد اشترط حل مجلس النواب صدور مرسوم معلل في مجلس الوزراء ، ومضي ثمانية عشر شهراً من انتخابه على الاقل .
وفي حالة حل المجلس ، تستقيل الوزارة ، ويعين رئيس الجمهورية حكومة من غير اشخاصها لتشرف على الانتخاب (المادة ٨٥) .

الخاتمة



ان النظام الدستوري اللبناني نظام جمهوري ، نيابي ، ديموقراطي ، برلماني . وان الحكم على هذا الدستور ، كالحكم على غيره من امثاله ، يتوقف على معرفة الاسلوب الذي يسير عليه في الواقع .

وهذا النظام البرلماني يتطلب ، بوجه خاص ، نزاهة في الانتخاب ، واحتراماً للقانون وللحريات الاساسية ولمبادئ المساواة . ويستوجب تنظيمًا دقيقاً في الاحزاب ، وليناً في التعامل المتبادل بين هذه الاحزاب ، وتدريباً خاصاً في الاعصاب والاخلاق . فعلى الرجل السياسي ان يسمع حُصمه حتى ينتهي ، ويفكر قبل الجواب ، ثم يناقش بالتي هي احسن ، عن قناعة واخلاص .

ثم ان النظام البرلماني توازن دقيق في توزيع السلطات وقسطاس مستقيم في تركيب هذا التوازن . فاذا فسد التركيب ، اختل التوازن ، وانهار النظام . واذا حسن التركيب ، انتظم الحكم ، وسار باتزان وترتيب ، ووصل الى هدفه الاصلي والى هدف كل دستور صحيح ، الا وهو الديموقراطية الحقيقية .

وفوق هذه المقومات الضرورية والمقتضيات العامة ، ينبغي للبنان ان يواجه مشاكله الاجتماعية والسياسية الخاصة ، وان يبحث عن الدواء الناجع

لها جميعاً ، وان يسن التشريع الذي يقتضيه هذا الدواء .
ومن اهم هذه العلل والمشاكل الاساليب الاقطاعية والتحيزات الطائفية .
فالتمثيل النيابي في لبنان تمثيل مبني ، في كثير من الاحيان ، على المصالح
الاقطاعية والطائفية وعلى النزعات المحلية والشخصية . وان هذه المصالح
والنزعات متغلغلة في مسائل الانتخاب ، والمناصب العامة ، وغير ذلك من
النواحي الحيوية .

فاذن ، ينبغي تدارك هذه العلة واستئصالها ، والغاء الاقطاعية والطائفية
من الحياة السياسية ، ولكن على اساس الكفاءة والمساواة بين الطوائف
جميعاً ، وعلى شرط احترام حرية العقيدة والضمير والرأي .
وهكذا ، تتوحد جهود الطوائف والافراد في سبيل الخير العام والمصلحة
العامة ، وتنصهر عناصر الامة جميعاً في بوتقة العمل القومي .

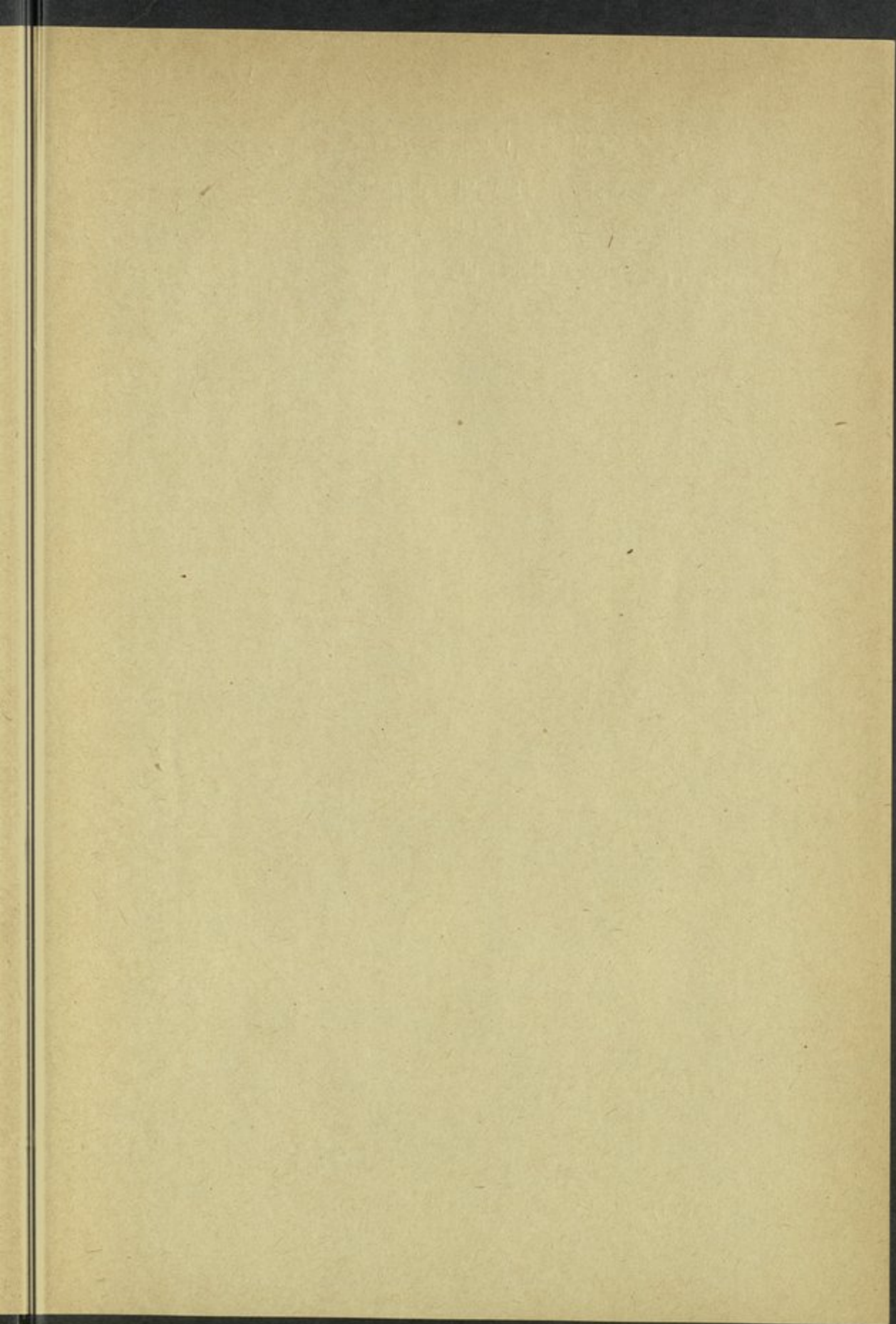
وبذلك ، يسير لبنان في سبيل التقدم نحو الديمقراطية الصحيحة ، مع
محافظة على تقاليده الحسنة ومثله الروحية والاخلاقية الطيبة .

ولقد رأينا ان الدستور اللبناني من الدساتير المدونة الجادة ، وانه
صنع اساساً في ايام الانتداب . وهو ، وان تعدل في عهد الاستقلال ،
الا انه كالثوب البالي لم يعد ينفعه الترفيع ، بل يعوزة التغيير من الاساس .
ولا بد في هذا التغيير من الالتفات الى امور حيوية . واهمها اعلان

حقوق الانسان الاساسية بوجه صريح شامل ، والغاء الطائفية كاساس للتمثيل
الشعبي وتوضيح اختصاص السلطة التشريعية في مسائل اعلان الحرب واعلان
حالة الطوارئ ، وتأمين حصانة القضاء ، ومراقبة دستورية القوانين ، وتحديد
مدة النيابة بنص دستوري ، وتأمين سير النظام البرلماني ، لاسيما من ناحية
اختصاص الوزارة متى تمتعت بثقة ممثلي الشعب ، وغير ذلك من الامور التي
نوهنا بها في فصول هذا الكتاب .

غير ان هذا التعديل الشكلي لا عبوة به اذا لم يرافقه تعديل في الروح
التي تنفذه وتفسره وتسيره . فالمسألة ليست مسألة نصوص وقيود دستورية

وقانونية فحسب . بل هي ايضاً ، وبوجه اولي ، مسألة نفوس ، وتهذيب
اجتماعي ، وتدريب سياسي . فعلى اولي الامر والزعماء وافراد الشعب جميعاً
ان يتخذوا الضمائر اساساً ، والمصلحة العامة غاية . فمتى خلصت النيات ،
حسننت النتائج . « انما الاعمال بالنيات وانما لكل امرئ ما نوى » .



اهم المراجع العربية^١

بحسب اسماء المؤلفين على حروف الهجاء

- ابن خلدون - المقدمة ، المطبعة البهية ، مصر .
ابن قتيبة - الامامة والسياسة ، جزاءن ، مطبعة مصطفى محمد ، مصر .
ابن منظور - لسان العرب .
الاعلان الدولي لحقوق الانسان .
انطونيوس (جورج) - يقظة العرب ، تعريب الركابي ، دمشق ، ١٩٤٦ .
بروكلمان - تاريخ الشعوب الاسلامية ، الترجمة العربية ، دار العلم
للملايين ، بيروت ، خمسة اجزاء ، ١٩٤٨ - ١٩٥٠ .
بيهم (محمد جميل) - قوافل العروبة ومواكبها خلال العصور ،
جزءان ، بيروت ، ١٩٤٨ - ١٩٥٠ .
جيجا وشهلا ومحصاني - التربية الوطنية ، اربعة اجزاء ، بيروت ،
١٩٥٠ - ١٩٥١ .
الجريدة الرسمية اللبنانية .
حسن (حسن ابراهيم وعلي ابراهيم) - النظم الاسلامية ، مصر ، ١٩٣٩ .
حتي (فيليب) - تاريخ العرب المطول ، تعريب جرجي وجبور ،
ثلاثة اجزاء ، بيروت ، ١٩٤٩ - ١٩٥١ .
الحضري - محاضرات تاريخ الامم الاسلامية ، الطبعة الرابعة ، جزءان ،
مصر ، ١٣٥٤ هـ .

(١) عدا المصادر الاخرى ، لا سيما الدساتير والقوانين والقرارات ، التي ذكرت عرضاً في
متن الكتاب وهوامشه .

- رأفت وابراهيم - القانون الدستوري ، مصر ، ١٩٣٧ .
- رضا (محمد رشيد) - كتاب الخلافة او الامامة العظمى ، مصر .
- سلطان (عثمان) - الحقوق الاساسية ، دمشق ، ١٩٢٨ .
- السيوطي (جلال الدين) - الجامع الصغير من حديث البشير النذير ،
جزءان ، مطبعة مصطفى محمد ، مصر ، ١٣٥٢ هـ .
- الصادق وابراهيم - مبادئ القانون الدستوري المصري والمقارن ،
القاهرة ، ١٩٢٥ .
- عثمان (عثمان خليل) - المبادئ الدستورية العامة ، القاهرة ، ١٩٤٣ .
- عثمان (عثمان خليل) - النظام الدستوري المصري ، القاهرة ، ١٩٤٢ .
- الغالي (كمال) - ميثاق جامعة الدول العربية ، القاهرة ، ١٩٤٨ .
- القرآن الكريم .
- قوانين لبنانية - قانون اصول المحاكمات الجزائية ، اصول المحاكمات
المدنية ، العقوبات ، العمل ، الموجبات والعقود ، وغيرها .
- كامل (مصطفى) - شرح القانون الدستوري ، بغداد ، ١٩٤١ - ١٩٤٢ .
- الماوردي - الاحكام السلطانية والولايات الدينية ، المطبعة المحمودية
التجارية ، مصر .
- مجلة الابحاث - الجامعة الاميركية ، بيروت ، ١٩٤٨ - ١٩٥١ .
- مجلة الاحكام العدلية وشروحاتها .
- المجلة المصرية للقانون الدولي - الاسكندرية ، ١٩٤٥ - ١٩٥١ .
- مجموعة القوانين اللبنانية وملاحقها - عشرة اجزاء ، مطبوعات وزارة
العدل ، بيروت .
- محضاني (صبحي) - فلسفة التشريع في الاسلام ، الطبعة الثانية ،
بيروت ، ١٩٥٢ .
- محضاني (صبحي) - النظرية العامة للموجبات والعقود في الشريعة
الاسلامية ، جزءان ، بيروت ، ١٩٤٨ .

الموصلي (عبد الله) - المختار وشرحه الاختيار ، ثلاثة اجزاء ، مطبعة
حجازي ، مصر .

ميثاق جامعة الدول العربية .

النشرة القضائية اللبنانية .

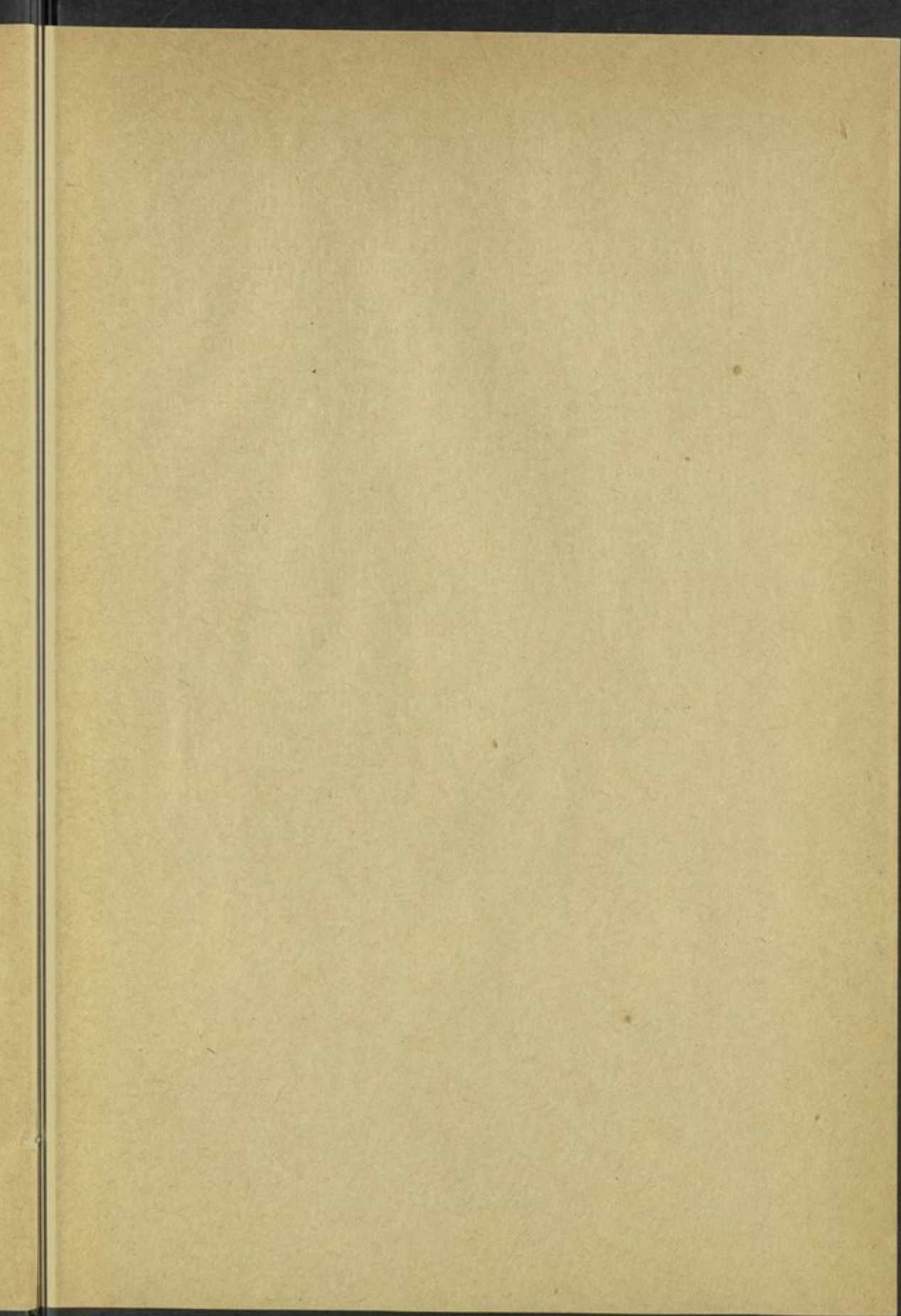
نصولي (أنيس) - عشت وشاهدت ، بيروت ، ١٩٥١ .

النظام الداخلي لمجلس النواب اللبناني .

أهم المصادر الأجنبية

- ADAMS & Others — Foreign Governments and their Backgrounds, New York, 1950.
- ALI, Zaki — Islam in the World, Lahore, 1947.
- ALLIX, Edgar — Traité élémentaire de science des finances et de législation financière française, Paris, 1931.
- AUSTIN, John — Lectures on Jurisprudence, Student's edition, London, 1920.
- BAGEHOT, Walter — The English Constitution, London, 1925.
- BARTHELEMY & DUEZ — Traité de droit constitutionnel, Paris, 1933.
- BONDE, A. — Précis de droit constitutionnel, Paris, 1925.
- BROOKS, R. C. — Government and Politics of Switzerland, New York, 1921.
- BROWN, Jetbro — The Austinian Theory of Law, London, 1920.
- BRYCE, James —
The American Commonwealth, 2 vol., New York, 1920.
Abridged edition, New York, 1944
- BUTLER & MACCOBY — Development of International Law, London, 1928.
- CHALMERS & ASQUITH — Outlines of Constitutional Law, London, 1930.
- COBBETT, Pitt — Cases on International Law, 2 vol., London, 1931.
- COULANGES, F. de — La cité antique, Paris, 1921.
- DALLOZ — Répertoire pratique, Paris.
- DARESTE — Les constitutions modernes, Paris, 1928-1934.
- DESLANDRES — Histoire constitutionnelle de la France depuis 1789, 3 vol., Paris, 1933-1937.
- DICEY, A. V. — Introduction to the Study of the Law of the Constitution, London, 1926.
- DUGUIT, Léon —
Traité de droit constitutionnel, 5 vol., Paris, 1921-25.
Manuel de droit constitutionnel, Paris, 1923.
Souveraineté et liberté, Paris, 1922.
L'Etat, le droit objectif et la loi positive, Paris, 1901.
- DUVERGER, M. — Les constitutions de la France, Paris, 1944.
- ESMEIN, A. — Eléments de droit constitutionnel français et comparé, 2 vol., Paris, 1927 — 28.
- FERGUSON & Mc HENRY — Elements of American Government, New York, 1950.
- GETTEL, R. G. — Introduction to Political Science, Boston, 1922.
- GIRARD — Textes de droit romain, Paris, 1923.
- GOOCH — The Government of England, New York, 1937.

- GRAHAM, W. — English Political Philosophy from Hobbes to Maine, London, 1899.
- GRAHAM — The Governments of Europe, New York, 1927.
- GREEN, T. W. — Lectures on the Principles of Political Obligation, New York, 1895.
- HALL, W. E. — A Treatise on International Law, Oxford, 1924.
- LAFERRIERE, J. — Manuel de droit constitutionnel, Paris, 1947.
- LAWRENCE, T. J. — The Principles of International Law, London, 1925.
- LEACOCK, S. — Elements of Political Science, Cambridge (Mass.), 1921.
- LEMAITRE, J. — Jean - Jacques Rousseau, Paris, 1921.
- LOWELL, A. L. — The Government of England, New York, 1920.
- MAC IVER — Modern State, Oxford, 1928.
- MACY, J. — The English Constitution, New York, 1909.
- MAHMASSANI, S. — Les idées économiques d'Ibn Khaldoun, Lyon, 1932.
- MAINE, H. S. — Ancient Law, Dent & Sons, London, 1927.
- MAITLAND — Constitutional History of England, Cambridge, 1926.
- MONTESQUIEU — De l'esprit des lois, édit. Flammarion, 2 vol., Paris.
- NORTON, T. J. — The Constitution of the United States, New York, 1946.
- OSTROG — The Angora Reform, London, 1927.
- POLLOCK, Fr. — History of the Science of Politics, London, 1916.
- PRELOT, M. — Précis de droit constitutionnel, Paris, 1949.
- RABBAT, E. — Unité syrienne et devenir Arabe, Paris, 1937.
- RAPPARD, & others — Source Book on European Governments, New York, 1937.
- ROUSSEAU, J. J. — Contrat Social, 1762, Livre 1er, Chap. 1—9.
- RITCHIE, D. G. — Natural Rights, New York, 1903.
- SANHOURY, A. — Le Califat, Paris, 1926.
- SIBERT, M. — La Constitution de la France, Paris, 1946.
- STUBBS — Select Charters and other Illustrations of English Constitutional History, 3 vol., Oxford, 1906.
- TASWELL — LANGMEAD, T. P. — English Constitutional History, London, 1929.
- VEDEL, G. — Manuel élémentaire de droit constitutionnel, Paris, 1949.



فهرست

•

صفحة

٣

المقدمة

٥ الباب الاول - حقيقة القانون الدستوري او الاساسي

القانون . تقسيم القانون . تعريف القانون الاساسي او الدستوري .

الباب الثاني - الدول والحكومات

٩

الفصل الاول - معلومات عامة

الامة . الدولة . الحكومة . الشعب .

١٤

الفصل الثاني - مقومات الدولة

التعريف . شخصية الدولة . سيادتها . مصدر السيادة . مبدأ السيادة الشعبية . حدود السيادة .

٢٣

الفصل الثالث - اشكال الدولة من الجهة الدولية

الدولة الموحدة . الدولة الاتحادية . الدولة الائتلافية او تحالف الدول . رابطة او وحدة الدول .

٢٧

الفصل الرابع - اشكال الحكومة وتنظيمها الداخلي

الحكومة الاستبدادية والحكومة الدستورية . الملكية والجمهورية . الحكومة البرلمانية والحكومة الرئاسية . الحكومة المباشرة والحكومة النيابية .

الباب الثالث - لمحة تاريخية

- ٣٢ الفصل الاول - بعض الدساتير العربية
تمهيد . الدستور الانكليزي . الدستور الفرنسي . الدستور الاميركي .
- ٤١ الفصل الثاني - تاريخ الدساتير العربية
الحلافة الاسلامية . الحلافة العثمانية . الدول العربية المستقلة . جامعة
الدول العربية . اليمن . المملكة العربية السعودية . مصر . فلسطين .
شرقي الاردن . العراق . سوريا .
- ٥٦ الفصل الثالث - تاريخ الدستور اللبناني
الدور السابق للانتداب . نظام الانتداب . الحكم الفرنسي قبل
الدستور . الدستور اللبناني . تعديلاته في عهد الانتداب . فترة تعليق الدستور
من اعادة الدستور حتى نهاية الانتداب . التعديل الرابع للدستور ويوم
الاستقلال . الدستور في عهد الاستقلال .

الباب الرابع - الدساتير

- ٦٩ الفصل الاول - ماهية الدستور واشكاله
ماهية الدستور . الدستور المرن والدستور الجامد . الدستور المدون
والدستور غير المدون .
- ٧٣ الفصل الثاني - نشوء الدساتير
كيف تنشأ الدساتير . منحة الملك . الميثاق او العقد . الجمعية التأسيسية .
الاستفتاء الشعبي .
- ٧٧ الفصل الثالث - تعديل الدستور والغاءه
ضرورة التعديل . مبدأ المائلة الشكلية . شروط تعديل الدستور
الجامد . اقتراح التعديل . تقرير ضرورة التعديل . التصديق على التعديل .
الغاء الدستور .
- ٨٣ الفصل الرابع - دستورية القوانين
قوة الدستور . المراقبة القضائية . المراقبة السياسية . المراقبة الخاصة .

الباب الخامس - حقوق الانسان الاساسية

- ٨٨ الفصل الاول - تطور الحقوق الانسانية
المراحل المختلفة . المرحلة العرفية . المرحلة القانونية . المرحلة الدستورية .
المرحلة الدولية . ماهية هذه الحقوق : الحرية والمساواة .
- ٩٤ الفصل الثاني - الحرية الشخصية
معنى هذه الحرية . نتائجها وضماناتها . حرمة المنزل . حرمة المملك .
- ٩٩ الفصل الثالث - حرية الفكر وضميرها
حرية الفكر والضمير والعقيدة . حرية ابداء الرأي . حرية الاجتماع .
حرية الجمعيات . حرية التعليم .
- ١١٢ الفصل الرابع - المساواة امام القانون
توضيح . المساواة الطبيعية والاجتماعية . المساواة القانونية . شروط
المساواة .
- ١١٧ الفصل الخامس - حرية العمل وحقوق اجتماعية واقتصادية اخرى
حرية العمل . حقوق انسانية شتى .

الباب السادس - سلطات الدولة

- ١٢١ الفصل الاول - السلطات وتوزيعها
لمحة تاريخية . تقسيم السلطات . مبدأ توزيع السلطات . تسلط السلطة
التشريعية . استقلال السلطات في النظام الرئاسي . توازن السلطات في
النظام البرلماني . السلطة القضائية . علاقة القضاء بالسلطين التشريعية
والتنفيذية .
- ١٣١ الفصل الثاني - الدستور والدولة في لبنان
تقسيم الدستور اللبناني . الدولة اللبنانية .

الباب السابع - السلطة التشريعية

- ١٣٤ الفصل الاول - الشعب والانتخاب
الشعب الناخب . الانتخاب الشامل . حق المرأة في الانتخاب . شروط

الناخب . شروط استعمال حق الانتخاب . شروط المنحوب . خصائص
حق الانتخاب . الاقتراع المفرد واقتراع القائمة . اقتراع الغالبية
والتمثيل النسبي . التمثيل الطائفي في لبنان .

١٥٥ الفصل الثاني - الاجراءات الانتخابية

تمهيد . تحضير القوائم الانتخابية . دعوة الناخبين . الترشيح والاعلان .
تعيين مراكز الاقتراع . اعمال الاقتراع . تحقيق اوراق الاقتراع
وفرز الاصوات . جرائم الانتخابات .

١٦٤ الفصل الثالث - تأليف مجلس النواب

طريقة المجلسين . طريقة المجلس الواحد . البرلمان في لبنان . النائب :
صفته وامتيازاته . مدة النيابة ونهايتها .

١٧٤ الفصل الرابع - اعمال مجلس النواب

اجتماع مجلس النواب . النظام الداخلي . عمدة المجلس . تحقيق صحة
الانتخاب . جان المجلس . علنية الجلسات . الجلسات وادارتها . التصويت .

١٨٨ الفصل الخامس - وظائف مجلس النواب

الوضع السياسي للمجلس . الوضع القانوني . سن القوانين . وظائف
المجلس المالية . توقيف مفعول القوانين . الوظائف الخارجية . الوظائف
الادارية . علاقة المجلس بالسلطة التنفيذية .

الباب الثامن - السلطة التنفيذية

٢٠٣ الفصل الاول - رئاسة الجمهورية

رئاسة السلطة التنفيذية . انتخاب رئيس الجمهورية . مسؤوليته .

٢٠٧ الفصل الثاني - الوزارة

تعيين الوزراء . مجلس الوزارة او الوزراء . رئيس الوزارة . الوزراء
والوزارات . مسؤولية الوزراء الجزائية . مسؤوليتهم المدنية .

٢١٦ الفصل الثالث - وظائف السلطة التنفيذية

توضيح . الوظائف المتعلقة بالتشريع . التشريع الثانوي . تنفيذ
القوانين والسلطة التنظيمية . الوظائف التنفيذية الداخلية . الوظائف
الخارجية .

الباب التاسع - علاقة السلطين التشريعية والتنفيذية

- ٢٢٨ الفصل الاول - رقابة السلطة التشريعية على السلطة التنفيذية
المبدأ . مسؤولية الوزراء السياسية . البيان الوزاري وحق الكلام .
مسألة الثقة . الاسئلة . الاستجوابات . لجان التحقيق . سقوط الحكومة .
- ٢٣٦ الفصل الثاني - رقابة السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية
حل مجلس النواب . شروطه
- ٢٣٩ الخاتمة
- ٢٤٣ المصادر العربية .
- ٢٤٦ المصادر الاجنبية .
- ٢٤٩ الفهرست .

للمؤلف



فلسفة التشريع في الاسلام ، الطبعة الثانية بيروت ١٩٥٢
النظرية العامة للموجبات والعقود في الشريعة الاسلامية جزاء ١ ،

بيروت ١٩٤٨

الدستور والديمقراطية بيروت ١٩٥٢
التربية الوطنية (بالاشتراك مع الاستاذين جحا وشهلا) اربعة اجزاء ،

بيروت ١٩٥٠ - ١٩٥١

Les idées économiques d'Ibn Khaldoun, Lyon, 1932



من كتب دار العلم للملايين

اعلام الحرية (ظهر منها ١٣ كتاباً)	للاستاذ قدري قلعجي
العرب	للدكتور فيليب حتي
تاريخ الشعوب الاسلامية (خمسة اجزاء)	للمستشرق بروكلمان
معنى النكبة	للدكتور قسطنطين زريق
روح الحضارة العربية	ترجمة الدكتور عبد الرحمن بدوي
غيوم عربية	للدكتور نبيه فارس
العرب والحضارة الحديثة	للاستاذة احمد زكي ، بمصافي ، خالدي ، الاثري .
العروبة بين دعايتها وانصارها	للاستاذ ساطع الحصري
مرآة الضمير الحديث	للدكتور طه حسين باشا
رواد النهضة الحديثة	للاستاذ مارون عبود
دنيا واديان	للدكتور نقولا فياض
الختارات السائرة	للاستاذ انيس المقدسي
وطنيون واطنان	للدكتور اديب نصور

CONSTITUTION AND DEMOCRACY

A General Survey with reference to the Governments
and Institutions of Lebanon and the Near East Countries

BY

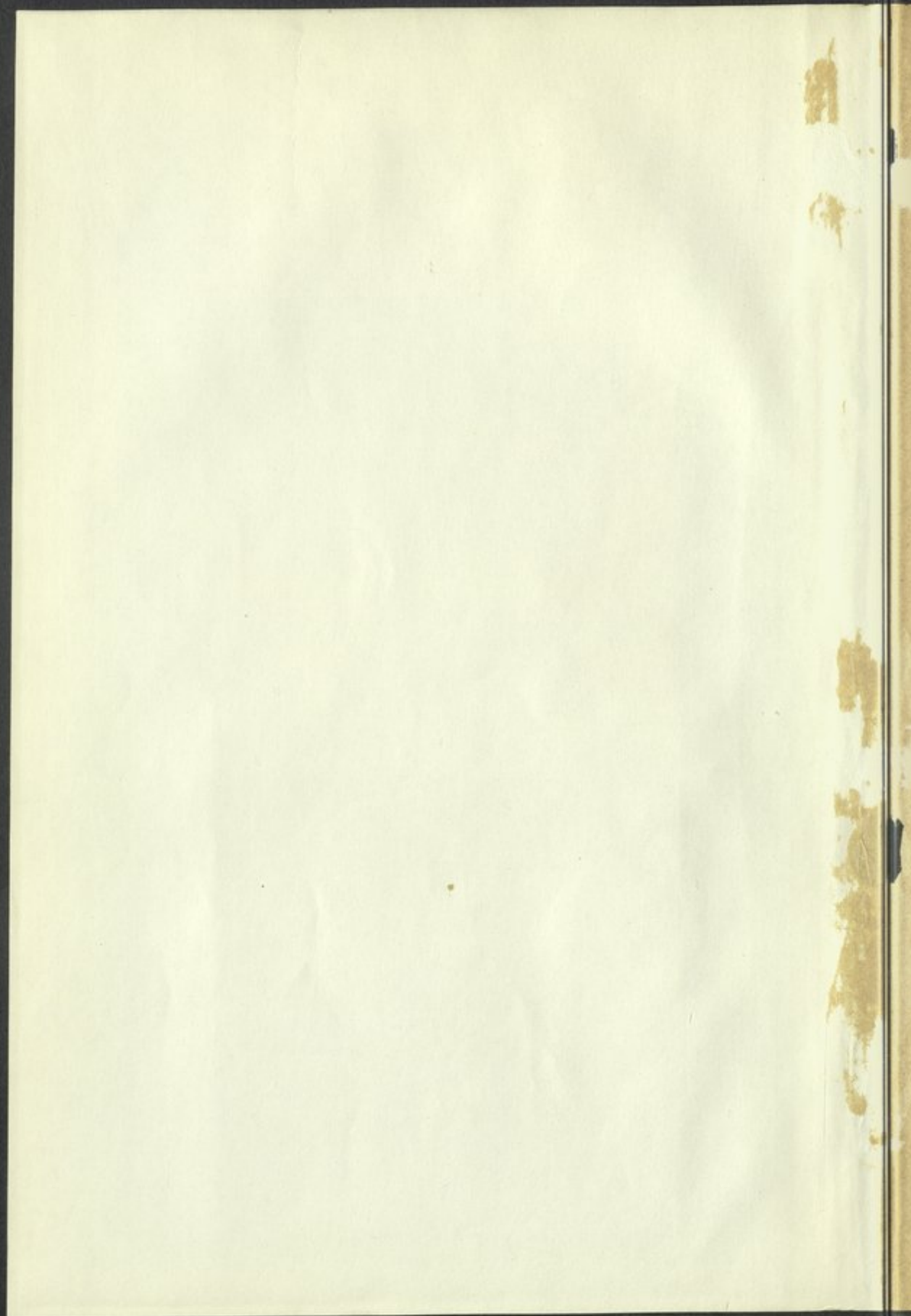
SOBHI MAHMASSANI

Docteur en Droit (Lyon), LL. B. (Lond.), Attorney-at-law
Lecturer on Majallah and Roman Law at the American University, Beirut
Lecturer on Islamic Jurisprudence at the French Law Faculty, Beirut
Formerly President at the Lebanese Court of Appeal
Member of the Arab Academy, Damascus

ALL RIGHTS RESERVED

BEIRUT 1952

١٩٥٢ / ٤ / ١٥٤





A. U. B. LIBRARY

320.1:M21dA:c1

المحيطات: صبحي
الدستور والديمقراطية

AMERICAN UNIVERSITY OF BEIRUT LIBRARIES



01013527

320.1
M 21dA



